

Paris, le 4 mai 2020



**NOTE DE MM. LE PRÉSIDENT ET LE RAPPORTEUR GÉNÉRAL
À DESTINATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION DES FINANCES**

**OBJET : NOTE N° 4 DE CONJONCTURE ET DE SUIVI DU PLAN D'URGENCE FACE À LA
CRISE SANITAIRE DU COVID 19 RELEVANT DU CHAMP DE COMPÉTENCES DE LA
COMMISSION DES FINANCES – SITUATION AU 3 MAI 2020**

COMMISSION DES
FINANCES

Cette note s'inscrit dans le cadre du suivi par la commission des finances du Sénat de la mise en œuvre du plan d'urgence établi à la suite de la crise sanitaire du Covid-19.

Faisant suite aux trois précédentes notes réalisées les 27 mars, 3 et 14 avril derniers¹ et à l'adoption de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, **elle fait le point sur les dernières informations disponibles et les mesures nouvelles à la date du 3 mai 2020.**

¹ Voir les notes de conjoncture et de suivi précédemment diffusées par la commission des finances les [27 mars](#), [3 avril](#) et [14 avril](#) 2020.



SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE RÉPONSE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I.	POINT SUR LES DERNIÈRES RÉPONSES APPORTÉES AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE	3
II.	CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : NOUVELLES DONNÉES	4
A.	Concernant la sphère sociale	4
B.	Concernant la sphère locale	9

SECONDE PARTIE MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

I.	LES SUITES DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DU 23 MARS ET DU 25 AVRIL 2020	13
A.	Le fonds de solidarité pour les entreprises : une aide indispensable, un impact qui reste limité	13
B.	Dernières données concernant le dispositif exceptionnel d'activité partielle 20	20
C.	Évolutions et données concernant le dispositif de garantie par l'État de prêts bancaires aux entreprises	24
D.	L'utilisation du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »	28
E.	Le soutien au groupe Air France-KLM : entre 9 et 11 milliards d'euros de prêts directs ou garantis par les États français et néerlandais	30
II.	AUTRE MESURE SUSCEPTIBLE D'AVOIR UN IMPACT SUR LE SOLDE PUBLIC : LES ANNULATIONS DE CHARGES ANNONCÉES POUR CERTAINES SECTEURS ET ADAPTÉES EN FONCTION DE LA TAILLE DE L'ENTREPRISE	32
III.	POINT SUR LES RISQUES D'UN ENDETTEMENT MASSIF DES ENTREPRISES	35
	ANNEXES	39
	ANNEXE N°1 : Les mesures d'urgence prises et annoncées pour les secteurs de l'hôtellerie-restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture	39
	ANNEXE N°2 : Les mesures d'urgence mises en œuvre pour certains acteurs culturels	41



PREMIÈRE PARTIE
RÉPONSE AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE
ET PRINCIPAUX ENJEUX POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

I. POINT SUR LES DERNIÈRES RÉPONSES APPORTÉES AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE

Ces développements concernent les **dernières informations connues concernant les réponses apportées au niveau européen à l'épidémie de Covid-19**. Pour de plus amples développements concernant les autres mesures déjà adoptées, le lecteur est invité à se reporter aux précédentes notes de conjoncture et de suivi¹.

Ainsi, après avoir validé les trois volets de l'accord de l'Eurogroupe du 9 avril dernier, à savoir l'activation d'une ligne de précaution du Mécanisme européen de stabilité (MES), la mise en place de l'instrument temporaire d'urgence pour faire face au risque de chômage (« *Support mitigating unemployment risks in emergency* » - SURE) et la mobilisation de la Banque européenne d'investissement (BEI) via un fonds paneuropéen de garanties², **le Conseil européen du 23 avril dernier s'est accordé sur une feuille de route pour la relance**.

Cette feuille de route met notamment l'accent sur la nécessité de porter un « **effort d'investissement sans précédent** », « **de type plan Marshall** ». Elle mise sur des **investissements massifs dans la transition écologique et numérique** ainsi que sur la mobilisation de la **politique de cohésion** et de la **politique agricole commune**.

Alors que certains observateurs avaient souligné que le « **Pacte vert pour l'Europe** » porté par la Commission européenne pourrait être remis en cause par la crise actuelle, la feuille de route adoptée par le Conseil européen rappelle qu'il constituera « **une stratégie de croissance inclusive et durable** »³.

Dans cette perspective, **le Conseil européen a acté le principe de la mise en œuvre d'un « fonds de relance »**, conformément à l'accord de l'Eurogroupe. Si la feuille de route indique que le **cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027** devra intégrer ce nouvel instrument, le Conseil européen n'en a défini ni la taille, ni la nature. **Il revient ainsi à la Commission européenne de présenter une proposition** sur les caractéristiques de ce fond et son articulation avec le CFP 2021-2027 dans les prochaines semaines.

À l'issue de la réunion du Conseil européen, **le Président de la République s'est prononcé en faveur de la mise en œuvre d'une capacité commune d'endettement visant à financer la relance**. Pour rappel, l'émission commune de titres de dettes permettrait de **réduire le coût de l'emprunt pour les États**

¹ Cf. notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances des 27 mars, 3 et 14 avril 2020.

² Cf. [note](#) de conjoncture et de suivi de la commission des finances du 14 avril 2020.

³ « Une feuille de route pour la relance – Vers une Europe plus résiliente, plus durable et plus juste » présentée lors du Conseil européen du 23 avril 2020.



membres ayant des difficultés à se financer sur les marchés, ou étant pénalisés par une prime de risque supérieure à celle d'autres États membres.

En outre, le Président de la République a indiqué que **cet instrument de relance ne devrait pas viser uniquement à octroyer des prêts aux États membres, mais permettrait aussi des transferts budgétaires** vers les régions les plus en difficultés¹.

Or, **la question de la nature des instruments financés par ce fonds – subventions ou prêts – continue de diviser les États membres**, partagés entre deux logiques : celle des subventions limitant l'accroissement de l'endettement des pays les plus fragiles et témoignant d'une plus grande solidarité entre les États-membres, et celle de l'assistance financière permise par l'octroi de prêts à bas coûts pour financer la relance.

D'après les premières informations relayées par la presse², cet instrument pourrait être fondé sur **l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et permettrait à l'Union européenne de lever des fonds sur les marchés financiers**. L'augmentation de la capacité budgétaire de l'Union européenne nécessiterait **d'augmenter le plafond des ressources propres**, actuellement fixé à 1,23 % de la somme des revenus nationaux bruts (RNB) de tous les États membres³.

Toutefois, en application de l'article 311 du TFUE, **cette modification devrait être approuvée par le Conseil à l'unanimité après consultation du Parlement européen, et approuvée par les parlements nationaux**. Une mise en œuvre à brève échéance d'un tel instrument s'avère ainsi particulièrement ambitieuse, en particulier au regard des divergences persistantes entre les États membres au sujet du prochain cadre financier pluriannuel.

II. CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE POUR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : NOUVELLES DONNÉES

A. Concernant la sphère sociale

1) La révision de l'Objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM)

L'exposé général du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020 fait état d'une réévaluation de 8 milliards d'euros de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM) pour 2020. Pour mémoire, le premier projet de loi de finances rectificative du 23 mars 2020 indiquait une majoration de 2 milliards d'euros.

¹¹ Cf. déclaration du Président de la République à l'issue du Conseil européen du 23 avril 2020.

² Bulletin quotidien Europe en date du 25 avril 2020.

³ Article 3 de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (2014/335/UE, Euratom).



Ce rehaussement vise à financer trois catégories de dépenses :

- l'achat de matériels médicaux, en premier lieu les **masques, mais aussi les médicaments, les respirateurs et les tests. La dotation de Santé publique France a ainsi été augmentée de 4 milliards d'euros¹**. L'exécution des dépenses est partagée entre l'établissement public en propre et l'État, avec un fonds de concours qui abonde le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », rattaché à la mission « Santé » ;

- l'octroi de **mesures de reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers. 3 milliards d'euros** seront ainsi versés aux établissements publics aux fins de mise en œuvre de ces mesures mais aussi de règlement des surcoûts induits par la gestion de la pandémie (recrutements et autres mesures de ressources humaines, hébergement et transports des personnels, aménagements). 377 millions d'euros ont déjà été versés aux autorités régionales de santé (ARS) pour règlement des premiers surcoûts² ;

Les mesures de reconnaissance aux personnels soignants

Le coût des **mesures de reconnaissance aux personnels soignants (primes et heures supplémentaires) est estimé à 1,3 milliard d'euros.**

Deux primes sont prévues. **La première, d'un montant de 1 500 euros, devrait être accordée aux personnels des services de santé qui gèrent la crise du Covid-19** dans les 30 départements les plus touchés (ainsi que pour ceux ayant accueilli des patients Covid-19 dans les départements les moins touchés (108 établissements concernés). *In fine*, 60 % des personnels des hôpitaux devraient percevoir cette prime, soit plus de 550 000 agents. **Les autres personnels de santé devraient recevoir une prime de 500 euros.** Ces versements seront exempts de charges et défiscalisés, comme le prévoit l'article 11 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

Les heures supplémentaires – dont le montant variait déjà en fonction des horaires et des jours concernés - **seront, quant à elles, réglées avec une majoration de 50 %, au lieu d'être placées sur un compte épargne temps (CET).**

- les **indemnités journalières** versées aux salariés contraints de rester chez eux en vue de garder un enfant ou s'ils font l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile en raison de l'épidémie. Le coût du dispositif est estimé à environ 1 milliard d'euros. L'article 20 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020³ prévoit cependant que ces salariés soient placés, à partir du 1^{er} mai, en chômage partiel. Le financement de la mesure sera dès lors assuré aux deux tiers par l'État, le reste étant financé par l'UNEDIC. Le montant des crédits dédiés au dispositif de chômage partiel (programme 356) au sein de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », a, en conséquence, été rehaussé de 1,2 milliard d'euros.

¹ Arrêté du 31 mars 2020 fixant le montant pour l'exercice 2020 du financement de l'Agence nationale de santé publique.

² Une partie des budgets des établissements publics de santé a été, par ailleurs, distribuée en avance. Ainsi en est-il de l'enveloppe « qualité », soit 400 millions d'euros, versée en une fois au lieu de douze. Une aide de 246 millions d'euros a par ailleurs été accordée aux établissements en grande difficulté financière. Les établissements de psychiatrie et de soins de suite et de réadaptation, bénéficient par ailleurs d'une réaffectation de 176 millions d'euros de crédits.

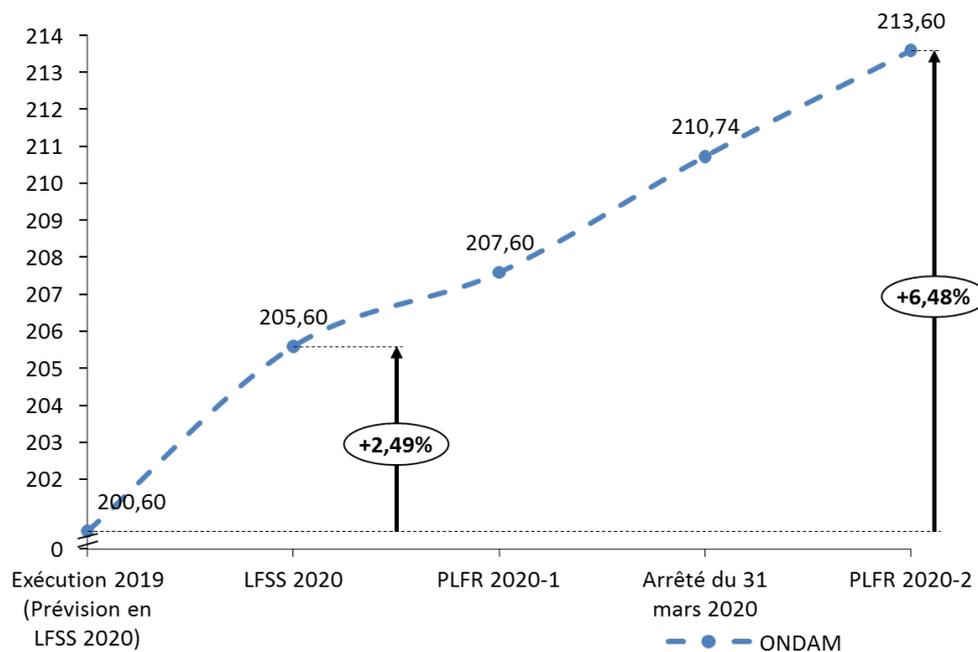
³ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020



Dans ces conditions, l'ONDAM devrait atteindre, en 2020, 213,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,5 % par rapport à la prévision d'ONDAM retenue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020¹.

**Progression de l'ONDAM
depuis l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

2) Les conséquences sur l'équilibre des comptes sociaux

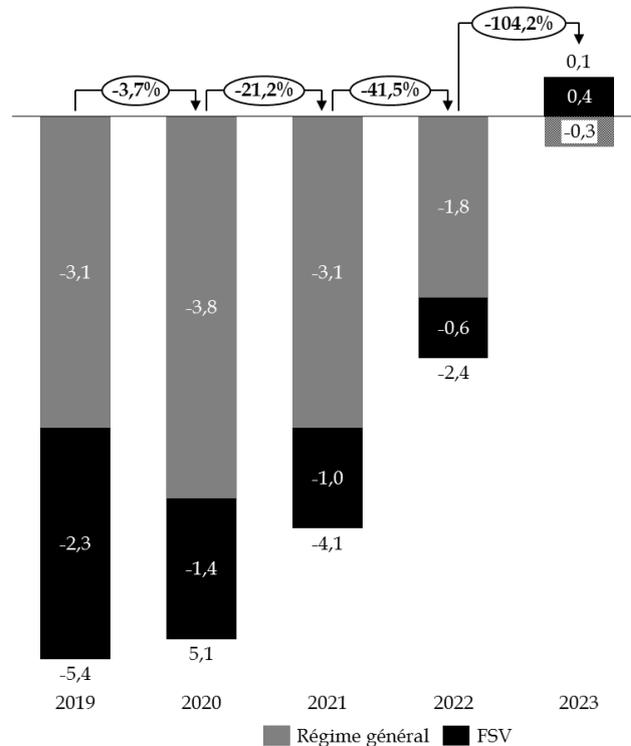
Ce nouveau relèvement de l'ONDAM rend d'autant plus incertaine la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux à l'horizon 2023, définie à l'occasion de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

¹ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.



Trajectoire des soldes du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) 2019-2023 définie en loi de financement pour 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le dynamisme de la masse salariale conjugué à une baisse du chômage plus importante que prévue ont conduit le Gouvernement à réviser la prévision pour 2019, le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) devant *in fine* s'établir à 2 milliards d'euros.

La crise sanitaire et économique résultant des mesures de confinement rompt cependant clairement avec cette amélioration des comptes sociaux, un déficit de 41 milliards d'euros (au lieu de 5,1 milliards d'euros initialement prévus) étant désormais **attendu en 2020**. Cette dégradation est imputable à plusieurs facteurs :

- l'arrêt de l'activité conduirait à une perte de recettes d'environ 20 milliards d'euros ;
- une baisse de 11 milliards d'euros de recettes affectées à la sécurité sociale (fraction de taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur les salaires) ;
- une contraction de 7,5 % de la masse salariale.



Ce déficit est encore appelé à se creuser, le ministre de l'action et des comptes publics ayant indiqué, lors d'une audition au Sénat, que ce solde reposait sur une **hypothèse « favorable »**, aux termes de laquelle les cotisations sociales non réglées en mars et en avril dernier (14 milliards d'euros au 22 avril) seraient payées d'ici à décembre prochain¹.

3) *La progression de la dette de l'ACOSS*

Le rehaussement de l'ONDAM s'est traduit, le 25 mars dernier, par une **majoration de la capacité d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**, qui est passée de 39 milliards d'euros à 70 milliards d'euros². **Cette augmentation devait permettre de répondre à l'interruption du versement des cotisations** mais aussi de **financer le premier rehaussement de l'ONDAM**.

Il convient de rappeler, à ce stade, que la **dette de l'ACOSS** atteignait 23,5 milliards d'euros au 31 décembre 2018. **L'encours était estimé à 30 milliards d'euros fin 2019**. Le ministre de l'action et des comptes publics indique désormais que l'encours devrait atteindre **45 milliards d'euros dès la fin de l'exercice 2020**, soit trois fois la capacité d'amortissement annuelle de la dette sociale par la CADES.

Lors de son audition par la commission des finances le 15 avril³, le ministre de l'action et des comptes publics a, en outre, indiqué que c'était désormais l'Agence France Trésor qui était en charge du refinancement de l'ACOSS sur les marchés⁴.

Des tensions se sont fait jour sur la trésorerie de l'ACOSS liées à l'augmentation des prestations versées et au report concomitant de la collecte des cotisations. Un décalage constaté fin mars entre l'offre et la demande de numéraire sur le marché, compte tenu de l'incertitude liée à la crise et du passage de fin de trimestre qui obligent les banques à détenir du numéraire pour leurs calculs de ratios prudentiels, a également contribué à solliciter l'AFT. Certains segments du marché monétaire étaient en effet fermés. La situation étant en cours de normalisation sur le marché monétaire, l'ACOSS a remboursé comme prévu le billet de trésorerie le 17 avril.

¹ *Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur la situation et les perspectives des comptes sociaux, commission des affaires sociales du Sénat, 22 avril 2020, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200420/soc.html>.*

² *Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale.*

³ *Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur la situation et les perspectives des comptes sociaux, commission des finances du Sénat, 15 avril 2020, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200413/fin.html#toc5>.*

⁴ *L'État prête régulièrement à l'ACOSS (quelques jours à quelques semaines maximum) dans le cadre des gestions de trésoreries respectives, comme il le fait pour d'autres contreparties, sous la forme d'instruments appelés billets de trésorerie (Neu CP, « Negotiable EUropean commercial paper »).*



Pour mémoire, l'ACOSS est tenue d'emprunter à moins d'un an et peut se retrouver en première ligne en cas de remontée des taux. Elle est également fortement exposée à l'évolution des valeurs étrangères – dollar américain et livre sterling britannique.

4) L'annonce d'une aide aux professionnels de santé libéraux

Prenant acte des baisses d'activité voire de la fermeture de certains cabinets depuis le début du confinement¹, le ministère des solidarités et de la santé a annoncé, le 29 avril dernier, la mise en œuvre d'**une aide destinée à compenser les charges de fonctionnement des professionnels de santé libéraux** (médecins, dentistes, infirmiers, sages-femmes, pharmaciens, kinés...), lorsque ces derniers sont conventionnés avec l'Assurance maladie et en tirent une part substantielle de leurs revenus. Plus de 335 000 professionnels de santé sont concernés.

L'aide sera versée sous forme d'un acompte au début du mois de mai par la **Caisse nationale d'assurance-maladie**. Elle visera à couvrir le niveau moyen des charges fixes supportées par chaque professionnel. Elle tiendra compte des revenus perçus durant la période de confinement ainsi que d'autres aides dont bénéficie le professionnel concerné (accès au fonds de solidarité notamment).

Le cadre juridique de ce dispositif d'aide sera défini dans une ordonnance, prise dans le cadre de la loi d'urgence sanitaire.

B. Concernant la sphère locale

Les observations suivantes complètent ou approfondissent celles déjà formulées à l'occasion des précédentes notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances².

¹ Voir la note de conjoncture et de suivi diffusée par la commission des finances le 14 [avril](#) 2020.

² Voir les notes de conjoncture et de suivi du 26 mars, du 3 avril et du 14 avril 2020 de la commission des finances.



1) Actualisation des perspectives d'évolution des recettes des collectivités territoriales

Lors de l'examen en séance plénière au Sénat du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, Olivier Dussopt, indiquait que **les recettes des collectivités territoriales « pourraient être impactées à hauteur d'environ 2 % en 2020 » soit 5,5 milliards d'euros.**

Tout en rappelant que les produits de taxe d'habitation et de taxe foncière ne diminueraient pas en 2020, il a observé que **15 % des recettes totales de la cotisation foncière des entreprises étaient assis sur le chiffre d'affaire annuel.** Dans ces conditions, les recettes de CFE pourraient diminuer en 2020.

De même, **la fraction de TVA revenant aux régions** (4,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2020) **pourrait diminuer** d'un montant compris entre 200 et 300 millions d'euros.

Enfin, des pertes de recettes seraient également à prévoir s'agissant du produit du **versement mobilité et des redevances de services publics locaux.**

À l'occasion de son audition par la commission des finances et la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale le 29 avril 2020, **le ministre de l'action et des comptes publics Gérard Darmanin a ajouté que le montant des moindres recettes en 2021 pourrait s'établir à 10 milliards d'euros.** Il a, néanmoins, insisté sur la grande incertitude qui accompagne ces estimations et sur leur volatilité de jour en jour.

Ces évaluations rejoignent pourtant celles évoquées par les présidents des principales associations d'élus lors de leur audition devant la délégation aux collectivités territoriales du Sénat le 16 avril 2020.

Ainsi, **François Baroin, président de l'Association des Maires de France,** a indiqué que le montant total des pertes de recettes subies par les collectivités territoriales pourrait s'établir à **10 milliards d'euros pour les années 2020 et 2021.**

S'agissant, des régions, **Renaud Muselier, président de l'Association des Régions de France,** estime que **les moindres recettes pour les régions pourraient représenter entre 700 millions et 1 milliard d'euros.** Cette estimation repose sur un travail d'évaluation conduit par l'ARF concluant notamment à une diminution de :

- 400 millions d'euros des recettes de TVA versées aux régions en 2020 ;
- 117 millions d'euros des recettes de TICPE en 2020 ;
- 336 à 450 millions d'euros des recettes de taxe sur les cartes grises en 2020.



En outre, **l'ARF alerte sur une dégradation des recettes de CVAE en 2021** qu'elle estime pouvoir être comprise entre – 20 % (1,9 milliard d'euros) et – 40 % (3,8 milliards d'euros).

Enfin, **les recettes d'octroi de mer pourraient sensiblement diminuer**. Une chute de 10 % de ces recettes (prévision retenue par le gouvernement pour la TVA) entraînerait une baisse d'environ 120 millions d'euros de recettes fiscales pour les départements et régions d'outre-mer. Or l'octroi de mer représente une part très importante des recettes fiscales des collectivités d'outre-mer.

Part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales en 2018

	Communes	Départements	Régions	CTU
Guadeloupe	43,5 %		40 %	
Martinique	47,1 %			11,8 %
Guyane	45,7 %			12,5 %
La Réunion	36,1 %		23,4 %	
Mayotte	76,5 %	22,9 %		

Source : rapport de l'OFGL 2019

2) L'analyse du Conseil supérieur du notariat sur l'évolution du marché de l'immobilier

Dans une note du 22 avril 2020, le Conseil supérieur du notariat (CSN) indique que **les perspectives relatives à l'évolution du marché immobilier demeurent marquées par l'incertitude**.

Il rappelle que la crise sanitaire s'est déclenchée dans un contexte très favorable caractérisé, notamment, par **une croissance du volume des transactions de + 11 % en 2019 ainsi que par un taux d'intérêt moyen des crédits nouveaux stabilisé à son plus bas niveau historique (+ 1,17 %)**.

Si la note du CSN ne fournit pas d'élément concernant la variation du volume de transaction observée depuis le début de la crise sanitaire, elle rappelle, toutefois, que le marché immobilier fonctionne actuellement en « *mode dégradé* ».

À court terme, le CSN estime probable que **le marché connaisse un « rebond technique » résultant de la régularisation de l'ensemble des actes engagés avant la mise en œuvre du confinement**.

Néanmoins, **cette correction ne présume pas d'un retour à la normale à moyen terme**. En effet, la période du confinement, à savoir le printemps, est généralement plus active que la saison estivale.

À long terme, **les perspectives dépendraient essentiellement de la confiance des**



acteurs dans la maîtrise de la situation sanitaire ainsi que de l'ampleur et des réponses apportées à la crise économique.

Un scénario optimiste marqué par un retour au « *régime de croisière* » impliquerait, notamment, que **le confinement ne dure pas davantage** que ce qui est actuellement annoncé et que **des instruments crédibles de gestion de l'endettement public soient mis en œuvre** au niveau national et européen.

En effet, comme l'observe le CSN, **l'évolution du taux d'intérêt moyen des crédits nouveaux à l'habitat est corrélée avec celle des taux des obligations assimilables du Trésor (OAT).**

Ainsi, **un endettement public jugé insoutenable** par les marchés financiers pourrait entraîner **une hausse du taux d'intérêt des obligations publiques et, par suite, des crédits immobiliers.**

La survenue d'un scénario pessimiste serait, par ailleurs, envisageable si les acteurs économiques devaient anticiper **un retour de la pandémie et si l'impact de la crise économique se trouvait plus important qu'envisagé.**

Dans ce cadre, il serait à craindre qu'une **diminution du revenu des ménages** consécutive à des faillites d'entreprises ou des licenciements ne **grève la demande adressée au marché immobilier**, d'une part, et n'entraîne **un resserrement des conditions d'accès au crédit**, d'autre part.



SECONDE PARTIE
MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URGENCE

I. LES SUITES DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DU 23 MARS ET DU 25 AVRIL 2020

Cette section est relative aux **nouvelles mesures prises et aux premiers résultats** enregistrés au titre des dispositions prévues par les deux lois de finances rectificatives :

- LFR-1 : loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 ;
- LFR-2 : loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Elle s'inscrit **dans la continuité des développements des précédentes notes de conjoncture et de suivi**¹.

A. **Le fonds de solidarité pour les entreprises : une aide indispensable, un impact qui reste limité**

L'encadré présente le droit existant au 30 avril 2020, résultant de l'ordonnance du 25 mars 2020² et du décret du 30 mars 2020 modifié³.

Rappel des principales caractéristiques du dispositif

Les subventions du fonds de solidarité sont attribuées à des entreprises (personnes morales de droit privé résidentes fiscales françaises exerçant une activité économique, ce qui peut inclure des associations pour leurs activités à but lucratif) qui ont débuté leur activité avant le 1^{er} février 2020, ne se trouvaient pas en liquidation judiciaire au 1^{er} mars, ne sont pas contrôlées par une société commerciale et respectaient les seuils suivants : effectif inférieur ou égal à 10 salariés, chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice (ou calculé au prorata) inférieur à 1 million d'euros.

Le **premier volet de l'aide**, attribué par la direction générale des finances publiques (DGFIP), est attribué aux entreprises qui ont fait l'objet d'une **interdiction d'accueil du public** intervenue au cours du **mois de mars 2020** ou ont subi une **perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %** au mois de mars 2020 par rapport au mois de mars 2019 (ou par rapport au chiffre d'affaires mensuel pour les entreprises créées après cette date). En outre leur **bénéfice imposable** doit être inférieur à **60 000 euros**. Cette aide est de **1 500 euros**, ou égale à la perte de chiffre d'affaires si celle-ci est inférieure.

¹ Voir les notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances du [26 mars](#), du [3 avril](#) et du [14 avril](#) derniers.

² [Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020](#) portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

³ [Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020](#) relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.



Cette aide forfaitaire est **également attribuée au mois d'avril**, si l'entreprise remplit les mêmes conditions d'interdiction d'accès du public ou de perte de 50 % du chiffre d'affaires. La condition de perte d'affaires peut toutefois s'apprécier par rapport au chiffre d'affaires moyen de l'ensemble de l'année 2019, et non du seul mois d'avril, si l'entreprise le souhaite.

Le **second volet** est constitué d'une aide complémentaire dont l'attribution est gérée par les **régions**. Elle peut être versée aux entreprises qui ont bénéficié du premier volet, avec les conditions supplémentaires suivantes : elles emploient au 1^{er} mars 2020 au moins un salarié, leur actif disponible est inférieur à leurs dettes exigibles dans les trente jours (augmentées du montant des charges fixes, notamment les loyers, dues au titre des mois de mars et d'avril), enfin elles n'ont pas pu obtenir rapidement de leur banque un prêt de trésorerie « d'un montant raisonnable ».

Le montant de l'aide attribuée au titre du deuxième volet est égal au **solde entre l'actif disponible et les dettes exigibles à court terme**, dans un plafond fixé à un niveau de **2 000 à 5 000 euros** selon le chiffre d'affaires de l'entreprise. Les pièces à fournir sont plus importantes que pour le premier volet (notamment un plan de trésorerie à trente jours et les caractères du prêt refusé). Le dossier est **instruit par le conseil régional** et l'aide est **accordée par le préfet de région**, avec une possibilité de vérification auprès de l'administration fiscale.

Enfin une ordonnance prise le 22 avril¹ a donné aux agents de la DGFIP une mission de contrôle *a posteriori* de la régularité des aides accordées au titre du fonds de solidarité. Une entreprise qui ne fournirait pas les pièces justificatives demandées pourrait être tenue de rembourser les sommes reçues.

Source : commission des finances du Sénat

❖ La répartition des aides apportées au titre du premier volet

Selon les données publiées au 28 avril 2020 par le ministère de l'économie et des finances, **800 933 aides avaient été versées dans le cadre du premier volet du fonds de solidarité, pour un montant de 1 065,3 millions d'euros**, soit un montant moyen de **1 330 euros par entité**.

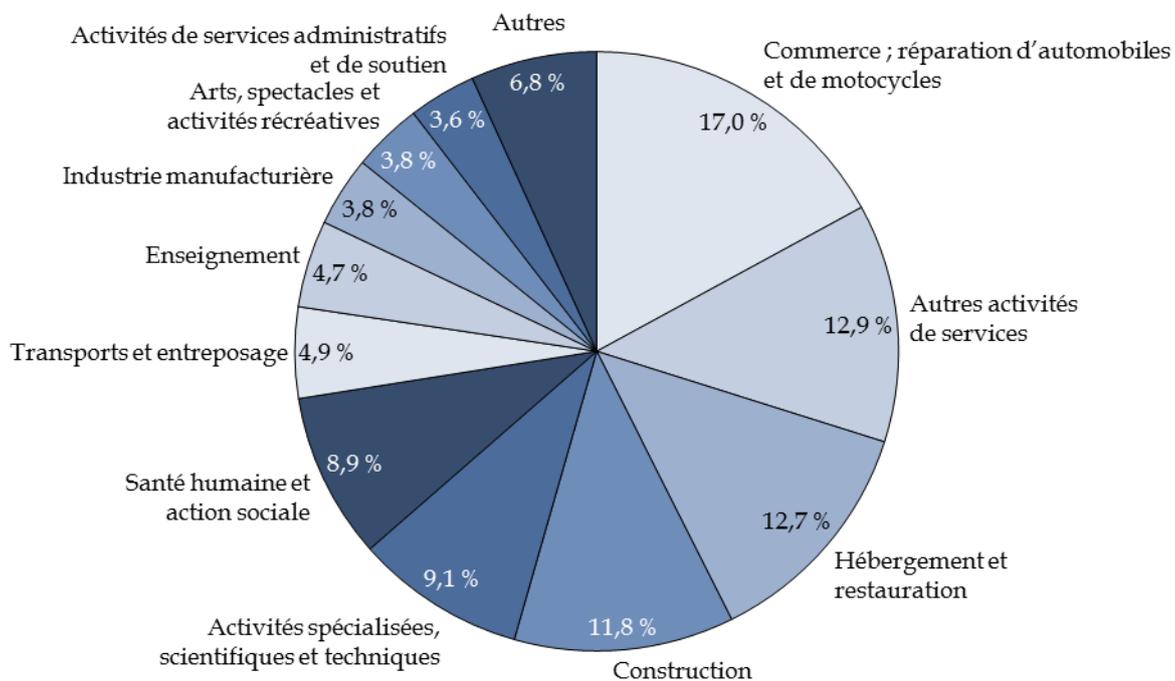
La répartition par secteur des aides apportées au titre du fonds de solidarité (premier volet) reflète l'impact de la crise sanitaire, particulièrement important dans le commerce, l'hébergement et la restauration (*cf. infra* pour une présentation plus précise des réponses nécessaires pour le secteur du tourisme). En revanche, l'industrie manufacturière, qui représente près de 10 % de l'emploi dans les microentreprises, reçoit moins de 4 % des aides.

¹ [Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020](#) portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19.



Ventilation par secteur des aides apportées au titre du premier volet du fonds de solidarité

(en pourcentage du montant total versé)



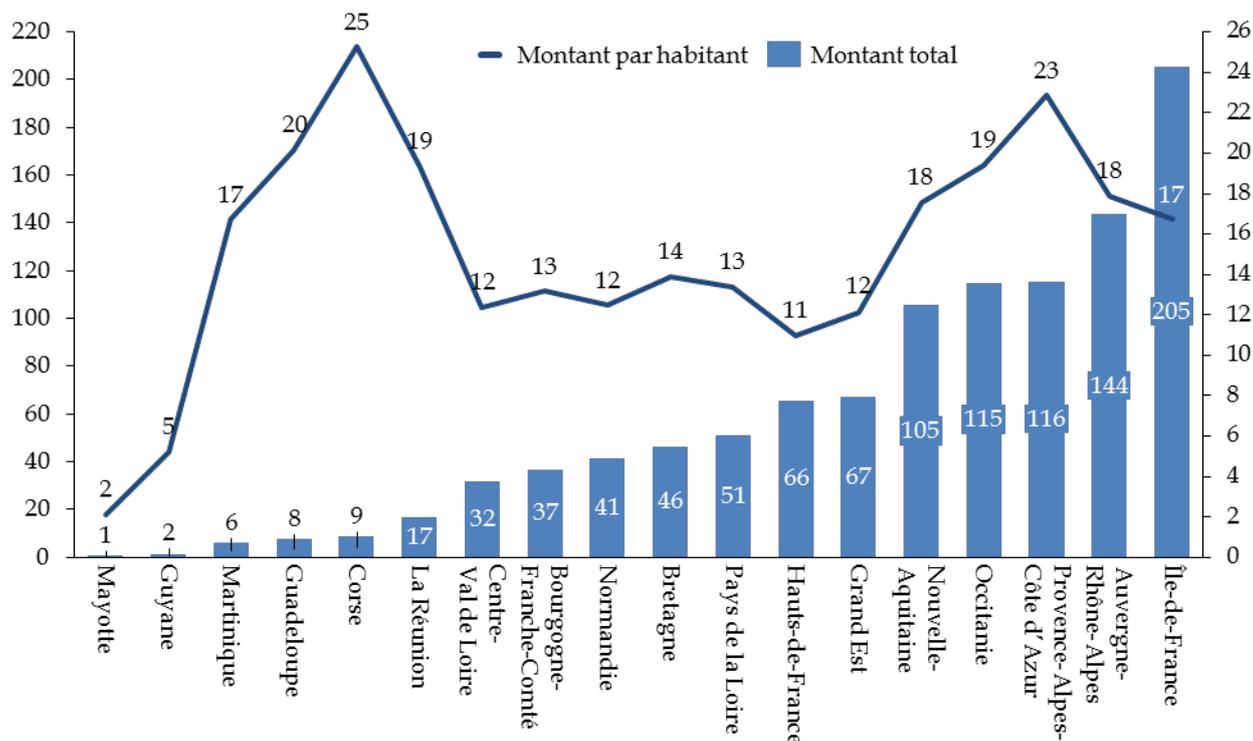
Source : commission des finances du Sénat, à partir du jeu de données « Aides aux entreprises dans le cadre de l'épidémie de COVID-19 en France » (data.gouv.fr, 28 avril 2020).

Le montant total des aides accordées est logiquement plus important dans les régions les plus peuplées. En revanche, si l'on rapporte ce montant à la population, des disparités importantes apparaissent, qui peuvent être liées à la différence de répartition des secteurs d'activité concernés.



Montant total et par habitant versé par le fonds de solidarité, selon la région

(montant total en millions d'euros : échelle de gauche, montant par habitant en euros : échelle de droite)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du jeu de données « Aides aux entreprises dans le cadre de l'épidémie de COVID-19 en France » (data.gouv.fr, 28 avril 2020).

❖ **Les crédits du fonds de solidarité ne représentent qu'une petite partie de l'activité d'entreprises qui subissent une perte d'activité d'au moins 50 % pendant au moins deux mois**

Le montant de 7 milliards d'euros environ doit être mis en regard du poids économique du secteur des microentreprises et indépendants.

Le nombre des microentreprises est de 3,6 millions en 2017, pour un chiffre d'affaires hors taxes total de 553 milliards d'euros et une valeur ajoutée hors taxes de 231 milliards d'euros¹.

¹ Insee, *Ésane, Caractéristiques des secteurs marchands selon la taille des entreprises en 2017* : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2015389>



Ces montants n'incluent pas les entreprises des secteurs agricoles et financiers qui, pour la plupart, ne sont pas les plus impactées par la crise sanitaire en ce qui concerne les très petites entreprises : elles représentent respectivement 1,6 % et 0,8 % des aides accordées par le fonds de solidarité.

Une enveloppe de 7,265 milliards d'euros représente donc **seulement 1,3 % du chiffre d'affaires et 3,1 % de la valeur ajoutée** du secteur.

Or l'INSEE indique, dans sa note de conjoncture du 23 avril 2020, que **la chute d'activité, dans les branches principalement marchandes hors loyers, est de 49 % en période de confinement.**

Cette chute d'activité touche particulièrement les microentreprises : 18,3 % des effectifs en équivalent temps-plein (ETP) de ces entreprises font partie du secteur de la construction (en perte d'activité de 79 %) et 23,7 % du secteur du commerce (en perte d'activité de 55 %).

La **chute de chiffre d'affaires des microentreprises peut donc être estimée**, pour deux mois de confinement, à un douzième au moins du chiffre d'affaires annuel, **soit 47 milliards d'euros**. Le fonds de solidarité, dans son périmètre actuel, représente donc **seulement 15 % de ce montant**.

Encore cette évaluation est-elle **provisoire**, car le calendrier de déconfinement, annoncé par le Premier ministre le 28 avril, sera très progressif, tout particulièrement dans les secteurs où les très petites entreprises sont les plus présentes. Le secteur de la construction ne repartira que très progressivement avec des délais rallongés et des coûts plus élevés (reprise des circuits d'approvisionnements, normes de distanciation très contraignantes). Le secteur du petit commerce sera particulièrement touché par les règles de distanciation, qu'il sera plus difficile de faire respecter que dans les grandes surfaces.

❖ **Le deuxième volet de l'aide a été mis en place de manière plus tardive que le premier volet**

Alors que le fonds de solidarité, prévu par la première loi de finances rectificative du 23 mars 2020, a fait l'objet de textes réglementaires le 30 mars et d'une mise en place rapide de son premier volet, le second volet n'a été ouvert que le 15 avril¹.

¹ Ministère de l'économie et des finances, « Comment bénéficier du 2nd volet du Fonds de solidarité ? » : <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/comment-beneficier-2d-volet-du-fonds-de-solidarite>



❖ **Un doublement des seuils et du montant de l'aide a été annoncé pour certains secteurs**

Le ministre de l'économie et des finances a annoncé le 24 avril 2020 une nouvelle extension du dispositif, qui n'a pas encore fait l'objet d'une mesure réglementaire au 3 mai 2020 :

- **l'accès au fonds de garantie serait maintenu au-delà du mois de mai pour les secteurs ne pouvant retrouver une activité normale**, notamment les secteurs de la restauration, des cafés, de l'hôtellerie, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture¹ ;

- **les seuils d'accès seraient multipliés par deux**, le bénéfice des aides étant ouvert aux entreprises employant jusqu'à 20 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros. Le périmètre des entreprises concernées serait donc nettement plus étendu que celui des microentreprises au sens réglementaire² ;

- **le montant maximal de l'aide** attribuée au titre du second volet serait porté à 10 000 euros.

À cet égard, **cette annonce d'une extension du périmètre des entreprises concernées** (doublement des seuils pour certains secteurs) soulève des questions sur son adéquation aux besoins et sur son **incidence sur l'enveloppe financière nécessaire au titre du fonds de solidarité** :

- si cette extension portait sur la période de déconfinement progressif à partir du 11 mai, il serait permis de se demander **pourquoi les entreprises ayant subi l'impact de la période de confinement la plus stricte n'en bénéficient pas** ;

- si au contraire elle valait pour l'ensemble de la période de confinement, **l'impact budgétaire sur le fonds de solidarité serait considérable** car on peut estimer que la seule application de l'aide accordée au titre du premier volet pour la moitié des microentreprises, avant cette extension, représenterait un coût proche de 5 milliards d'euros sur deux mois³.

¹ Gouvernement, [communiqué de presse du 24 avril 2020](#) et ministère de l'économie et des finances, [Démarrage du 2nd volet du fonds de solidarité](#), 27 avril 2020.

² Voir infra l'encadré « Rappel sur les catégories statistiques » sur la distinction entre les microentreprises d'une part, les micro-entrepreneurs et le régime fiscal de la micro-entreprise d'autre part.

³ Ce calcul part du principe d'une aide moyenne de 1 330 euros par entreprise, accordée à 49 % des microentreprises.



❖ **Deux éléments ressortent de ces considérations :**

- **les crédits budgétaires déjà alloués au fonds de solidarité**, même complétés par les contributions des régions et du secteur des assurances, voire de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles prévue dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative¹, **seront certainement très insuffisants** pour permettre l'extension annoncée du dispositif à l'ensemble des microentreprises ;

- en tout état de cause, **l'aide apportée représente plus un « coup de pouce » aux entreprises concernés**, certes indispensable, **qu'une compensation véritable de l'impact du confinement** sur l'activité de ces entreprises. Le dispositif du chômage partiel est un complément indispensable², mais il ne concerne que les entreprises qui emploient des salariés.

Ils confirment ainsi l'analyse qui avait conduit le Sénat, sur la proposition de la commission des finances et du rapporteur général, à voter une augmentation de 2 milliards d'euros des crédits du fonds de solidarité.

Rappel sur les catégories statistiques

Les statistiques de l'Insee relatives aux entreprises (dispositif Ésane ou « élaboration des statistiques annuelles d'entreprises ») se rapportent aux **secteurs marchands non agricoles**. Au sein de ces secteurs, les données sont souvent présentées sur le périmètre des « **secteurs principalement marchands non agricoles et non financiers** », c'est-à-dire en excluant les secteurs de la santé humaine, de l'action sociale et de l'enseignement (où les établissements publics jouent un rôle important, mais au sein desquels de nombreuses microentreprises sont concernées par la chute d'activité) ainsi que le secteur des activités financières et d'assurance (dont la comptabilité est spécifique et qui sont moins concernés par la chute d'activité).

Les données relatives aux **microentreprises** sont présentées hors **régime fiscal de la micro-entreprise et micro-entrepreneurs** (anciennement auto-entrepreneurs). Pour mémoire, la catégorie des microentreprises, définie par l'article 51 de la loi de modernisation de l'économie (LME) et son décret d'application³, rassemble les entreprises occupant moins de 10 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total de bilan n'excède pas 2 millions d'euros. Elle est donc beaucoup plus large que la catégorie des entreprises bénéficiant du régime fiscal de la micro-entreprise (micro-BIC, micro-BNC), dont les micro-entrepreneurs (anciennement autoentrepreneurs) et autres entreprises individuelles.

Source : *commission des finances, à partir de l'INSEE*⁴.

¹ La réserve de budgétisation constituée par la deuxième loi de finances rectificative dans la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, à hauteur de 1,6 milliard d'euros dans la de la mission « Crédits non répartis », devrait se révéler d'autant moins suffisante qu'elle est susceptible d'être utilisée par d'autres politiques d'urgence telles que le financement du dispositif d'activité partielle.

² D'après les données publiées par la Dares (situation sur le marché du travail au 28 avril 2020), les secteurs des travaux de construction spécialisés, du commerce de détail (hors automobiles) et de la restauration, où sont présentes de nombreuses microentreprises, concentrent à eux seuls 27 % des demandes d'heures de chômage partiel. D'une manière générale, 41 % du volume d'heures de chômage partiel demandées proviennent d'entreprises de moins de 20 salariés.

³ Décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, article 3 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019961059>).

⁴ INSEE, *Les entreprises en France*, édition 2019, « 5.1 Secteurs principalement marchands non agricoles » : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4256020>



B. Dernières données concernant le dispositif exceptionnel d'activité partielle

1) Évolutions législatives et réglementaires depuis sa mise en place

Pour mémoire, le programme 356 « Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire » a été institué par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020¹. Il est placé sous la responsabilité de la ministre du travail².

Le coût prévu par la deuxième loi de finances rectificative est de près de **26 milliards d'euros**. La **part de l'État a été portée à 17,2 milliards d'euros** par la loi de finances rectificative du 25 avril. Le solde est à la charge de l'Unédic.

Rappel des principaux contours juridiques du dispositif exceptionnel d'activité partielle

Ce dispositif exceptionnel est applicable aux demandes déposées à compter du 1^{er} mars 2020 : si l'indemnisation des salariés placés en activité partielle, à la charge de l'employeur, n'évolue pas par rapport au droit commun (70 % de la rémunération brute, soit 84 % de la rémunération nette, sauf pour les salariés rémunérés au SMIC, indemnisés à 100 %), **l'allocation de l'État perçue par les entreprises pour la financer permet désormais de couvrir les indemnités afférentes aux salaires allant jusqu'à 4,5 SMIC** (tandis que le dispositif de droit commun prévoyait une allocation forfaitaire permettant de couvrir quasiment l'indemnisation au niveau du SMIC, le solde étant entièrement à la charge de l'employeur). Par ailleurs, **la durée de placement en activité partielle a été portée à douze mois renouvelables** (contre six de droit commun) et les démarches administratives permettant de recourir au dispositif ont été assouplies³.

De plus, l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, modifiée par l'ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19, a permis **une extension du dispositif à de nouvelles catégories de salariés jusqu'alors non couvertes et jusqu'à une date devant être fixée par décret au plus tard au 31 décembre 2020**. Sont en particulier concernés les salariés de droit privé des entreprises publiques (par exemple la RATP et la SNCF), les salariés employés à domicile et assistants maternels, les salariés dont le temps de travail n'est pas décompté en heures (cadres) ou non soumis aux dispositions légales ou conventionnelles relatives à la durée du travail (VRP, pigistes...), les salariés des entreprises étrangères affiliées au régime français d'assurance-chômage ne comportant pas d'établissement en France (par exemple la compagnie aérienne *Easy Jet*) et enfin les salariés des régies qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski, affectés par la fermeture des stations décidée le 15 mars 2020.

¹ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Décret n° 2020-299 du 24 mars 2020 a précisé la répartition entre les ministres des crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020.

³ Pour plus de détails, voir la note de conjoncture de MM. le Président et le Rapporteur général à destination des membres de la commission des finances du Sénat du 27 mars 2020.



Le financement des indemnités et des allocations d'activité partielle à ces différentes catégories de salariés pourra impliquer certains transferts entre administrations publiques selon des modalités qui restent à préciser. Dans la mesure où les entreprises publiques concernées sont en principe dotées d'un régime spécial d'assurance chômage, celles-ci devront rembourser à l'Unédic sa participation au financement de l'allocation (environ un tiers). S'agissant des particuliers employeurs, le versement de l'allocation, correspondant à une indemnisation à hauteur de 80 % de leur rémunération initiale, sera assuré par les Urssaf, donnant lieu à une compensation de l'État et de l'Unédic.

Enfin, l'ordonnance modifie le régime d'assujettissement des indemnités d'activité partielle à la contribution sociale généralisée (CSG), sans remettre en cause l'exonération de charges sociales dont elles bénéficient par ailleurs¹, en leur appliquant un taux unique de 6,20 %, aligné sur celui des allocations de chômage.

Source : commission des finances du Sénat

Au-delà du renforcement des crédits alloués au dispositif, le second apport de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a été de prévoir, à compter du 1^{er} mai 2020, le basculement en chômage partiel de salariés jusqu'ici couverts par le régime des indemnités journalières².

Cela concerne les salariés vulnérables présentant un risque de développer une forme grave de Covid-19 (insuffisants respiratoires, femmes enceintes...), les salariés partageant le même domicile qu'une personne vulnérable, ou encore les parents d'enfants de moins de 16 ans ou de personnes en situation de handicap sans solution de garde ni de télétravail. Environ 2 millions de salariés relèveraient de ces catégories. Ce basculement leur permet d'éviter une perte de revenu dont l'indemnisation aurait été abaissée aux deux tiers du salaire brut en mai. Il entraîne une prise en charge par l'État et l'Unédic d'une dépense jusqu'ici assurée par l'assurance maladie, pour un montant total d'environ 1,8 milliard d'euros.

L'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a également apporté plusieurs modifications au dispositif. En particulier, **afin de faciliter l'organisation du travail au sein des entreprises dans la perspective du déconfinement, l'ordonnance permet une individualisation du placement en activité partielle.** Jusqu'ici cette décision ne pouvait être que collective, et s'appliquer de façon homogène à l'ensemble des salariés de l'établissement ou du service concerné. Désormais, sur le fondement d'un accord collectif ou à défaut d'un avis du comité social et économique (CSE) de l'entreprise, il sera possible de placer une partie seulement des salariés en activité partielle, ou bien d'appliquer une répartition différenciée des heures chômées.

¹ Article L. 5122-4 du code du travail.

² Article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.



La même ordonnance permet de **prendre en compte, dans les heures non travaillées indemnisables, les heures de travail au-delà de la durée légale ou collective du travail**, dès lors qu'elles sont prévues par une stipulation conventionnelle ou une stipulation contractuelle (par exemple pour les cadres au forfait heures). Le plafond d'heures indemnisables est également augmenté pour les assistants maternels et employés à domicile, en référence aux conventions collectives nationales étendues qui leur sont respectivement applicables et qui ont en effet fixé leur durée conventionnelle de travail respectivement à 45 et à 40 heures.

L'ordonnance ajuste également le régime social applicable à l'indemnisation du chômage partiel. Pour rappel, l'employeur peut, en vertu d'un accord collectif ou d'une décision unilatérale, verser une indemnité complémentaire permettant de couvrir davantage que les 70 % du salaire brut réglementaires. L'ordonnance prévoit ainsi que lorsque le cumul de l'indemnité d'activité partielle et de cette indemnité complémentaire représente un montant supérieur à 3,15 SMIC, la part de l'indemnité complémentaire versée au-delà de ce montant est assujettie aux cotisations sociales.

Enfin, le **décret n° 2020-435 du 16 avril 2020** portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle a fixé les **modalités de calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle pour certaines catégories particulières de salariés**, et notamment : les salariés au forfait-heures et au forfait-jours, le personnel navigant, les artistes, techniciens et ouvriers du spectacle vivant, les mannequins payés au cachet, les VRP, les travailleurs à domicile rémunérés à la tâche ou encore les journalistes rémunérés à la pige.

Lors de sa déclaration devant l'Assemblée nationale du 28 avril 2020, le Premier ministre a annoncé une sortie progressive du dispositif exceptionnel à compter du 1^{er} juin 2020. Les modalités de cette sortie sont encore à préciser. La ministre du travail a indiqué dans les médias qu'une diminution progressive de la prise en charge par l'État était envisagée, et donc une augmentation à due concurrence du reste à charge des employeurs.

2) Évolution des demandes d'activité partielle

Au 28 avril 2020, la DARES¹ indique que le nombre de demande d'autorisation préalable d'activité partielle s'élevait à 1 164 000, déposées par 1 060 000 établissements représentant **890 000 entreprises**. Ces demandes concernent **11,3 millions de salariés, soit environ 57 % des salariés du privé**, pour un total de 4,8 milliards d'heures chômées (soit une moyenne de 420 heures par salarié, ce qui équivaut à 12 semaines de 35 heures). Ainsi, après une hausse quasi-exponentielle entre le 22 mars et le 12 avril, le nombre de demandes poursuit sa croissance à un rythme toutefois ralenti et semble se stabiliser à partir du 24 avril.

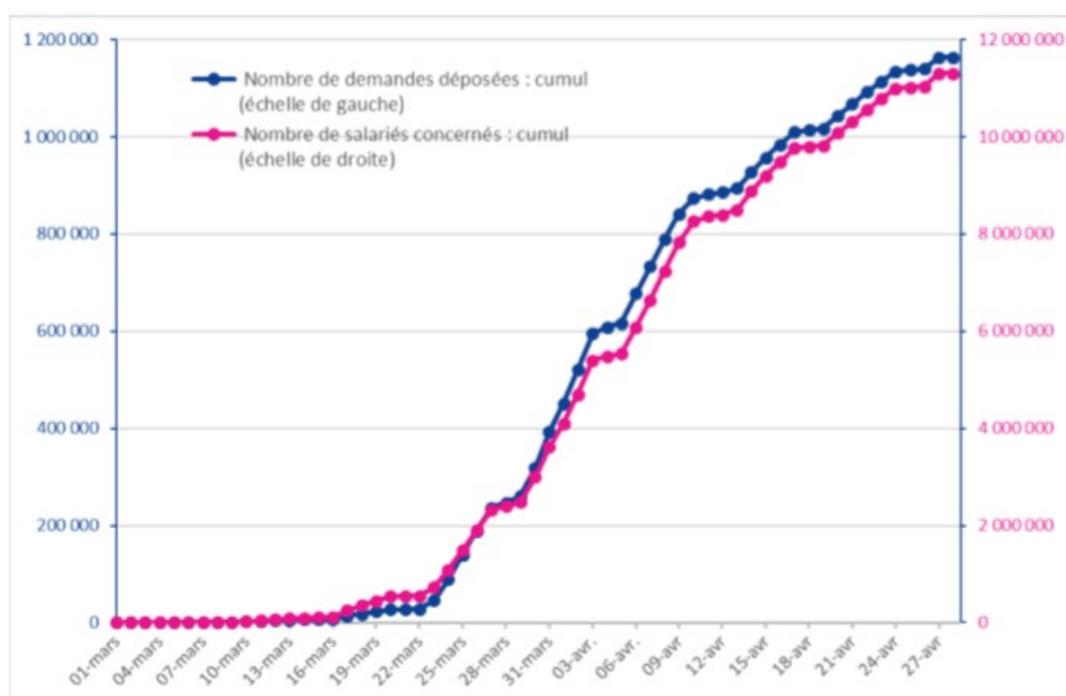
¹ DARES, *Situation sur le marché du travail au 28 avril 2020, 29 avril 2020.*



Les salariés des entreprises de moins de 50 salariés concentrent 57 % des demandes (contre 51 % de l'emploi privé), tandis que les entreprises de plus de 250 salariés représentent 16 % des demandes (contre 20 % de l'emploi privé).

Les principaux secteurs concernés restent le commerce et la réparation automobile, les services spécialisés, scientifiques et techniques, la construction immobilière et l'hébergement-restauration, qui concentrent 64 % des demandes et 58 % des effectifs relevant du dispositif.

Nombre de demandes d'activité partielle pour motif de coronavirus depuis le 1^{er} mars 2020 et nombre de salariés concernés



Source : DARES

Il convient de rappeler que ces données se rapportent aux heures chômées **demandées** et constituent à cet égard un maximum. À titre indicatif, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)¹ estime que le « besoin » d'activité partielle ne devrait pourtant concerner « que » 6,5 millions de salariés, à raison des fermetures administratives d'établissements (2 millions) et de l'impact de la crise sur l'activité (4,5 millions). Les heures correspondant à l'écart entre cette estimation et les demandes pourraient ainsi ne pas être intégralement consommées. Elles pourraient notamment résulter d'une forme de sur-réaction des employeurs du fait du manque de visibilité sur la reprise de l'activité. Par ailleurs, des contrôles devraient être menés a posteriori pour détecter et sanctionner des pratiques abusives ou frauduleuses. En 2009, moins de la moitié des heures autorisées avaient été effectivement consommées.

¹ OFCE, *Évaluation au 20 avril 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement en France*, 20 avril 2020.



Pour autant, dans son avis du 14 avril 2020 sur le second projet de loi de finances rectificative, le Haut conseil des finances publiques (HCFP)¹ a considéré que **les 24 milliards d'euros demandés² pourraient s'avérer insuffisants. En tout état de cause, ce montant ne reflète qu'imparfaitement l'impact du dispositif sur les finances publiques puisqu'il ne prend pas en compte les moindres recettes pour les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales** du fait des exonérations applicables aux indemnités d'activité partielle (cotisations sociales, versement mobilité...). En particulier, le manque à gagner en termes de recettes des cotisations sociales a été estimé à 13,6 milliards d'euros pour deux mois de confinement par l'OFCE.

C. Évolutions et données concernant le dispositif de garantie par l'État de prêts bancaires aux entreprises

1) Rappel des modifications et compléments apportés récemment au dispositif

L'article 16 de la loi de finances rectificative du 25 avril 2020 **modifie le régime d'octroi de la garantie de l'État aux prêts bancaires des entreprises**, mis en place par l'article 6 de la loi de finances rectificative du 23 mars. Il précise notamment le périmètre des entreprises éligibles ainsi que les modalités de gestion du dispositif par Bpifrance.

La garantie de l'État présente deux principales caractéristiques : elle ne peut pas couvrir l'intégralité du montant emprunté, le plafond maximal prévu par voie réglementaire étant fixé à 90 %, et elle fait l'objet d'une rémunération, l'arrêté ayant repris le seuil minimal permis par la Commission européenne au titre du cadre temporaire des aides d'État.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 a élargi **l'éligibilité au dispositif de garantie à l'ensemble des entreprises** immatriculées en France, à l'exception des établissements de crédit et des sociétés de financement. En particulier, **l'exclusion des entreprises faisant l'objet d'une procédure collective est supprimée.**

Cet ajustement permet de **garantir des prêts de trésorerie octroyés à des entreprises dont les difficultés résultent de la crise sanitaire.**

La restriction prévue par l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 en application de laquelle la garantie ne peut pas aller jusqu'à 100 % du montant emprunté n'a en revanche pas été modifiée.

¹ HCFP, Avis n°HCFP-2020-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour l'année 2020 et au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, 14 avril 2020.

² En cours d'examen, l'enveloppe globale a été portée à près de 26 milliards d'euros pour tenir compte du basculement en chômage partiel de certains salariés indemnisés par l'assurance maladie.



Pour les entreprises qui n'auraient pas accès au marché du crédit, le Gouvernement a prévu **deux dispositifs complémentaires** :

- le **recours au fonds pour le développement économique et social (FDES)**, dont les crédits sont abondés pour atteindre 1 milliard d'euros ;

- l'**octroi d'avances remboursables, pour lesquelles 500 millions d'euros** ont été prévus par le second collectif budgétaire (portés par la nouvelle section 4 « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19 » du compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés »).

La question de l'accès au crédit des entreprises ne parvenant pas à obtenir un prêt dans le cadre de la garantie publique n'est cependant pas entièrement résolue. En effet, d'après la Fédération bancaire française (FBF), les refus portent sur 3 à 5 % des dossiers.

Le FDES devrait rester réservé aux entreprises pour lesquelles une restructuration s'impose, plutôt à destination des PME.

En conséquence, le dispositif global proposé par le Gouvernement **n'offrait pas de solution aux entreprises qui, sans relever d'un processus de restructuration, n'avaient pu accéder à un prêt garanti par l'État en raison du refus de la banque d'assumer la part de risque non couverte.**

Pour combler ce vide et compléter l'arsenal permettant de soutenir la trésorerie des entreprises, le Sénat a souhaité apporter une solution en adoptant un amendement permettant à Bpifrance, en cas de refus de prêt bancaire, de consentir un prêt garanti à 100 % par l'État pour les PME.

Suite à la réponse du Gouvernement et à l'accord survenu en commission mixte paritaire avec l'Assemblée nationale, la deuxième loi de finances rectificative acte désormais la **création d'un dispositif de prêts participatifs pour les très petites et petites entreprises qui serait également adossé au FDES.**

Un prêt participatif présente la particularité d'être assimilé à des quasi-fonds propres et non à un endettement : il s'agit d'une créance de dernier rang avant l'actionnaire. Ce mécanisme offre donc l'avantage de renforcer les fonds propres d'entreprises n'ayant pas accès au marché du crédit par le biais des prêts garantis. Il faut donc y voir un moyen d'*« assurer la pérennité de leur activité et des emplois associés »*.



2) Les garanties publiques accordées aux entreprises : un outil largement mobilisé

La mise en place des garanties publiques a permis de maintenir l'accès à l'emprunt d'un grand nombre d'entreprises, et ce sur l'ensemble du territoire¹.

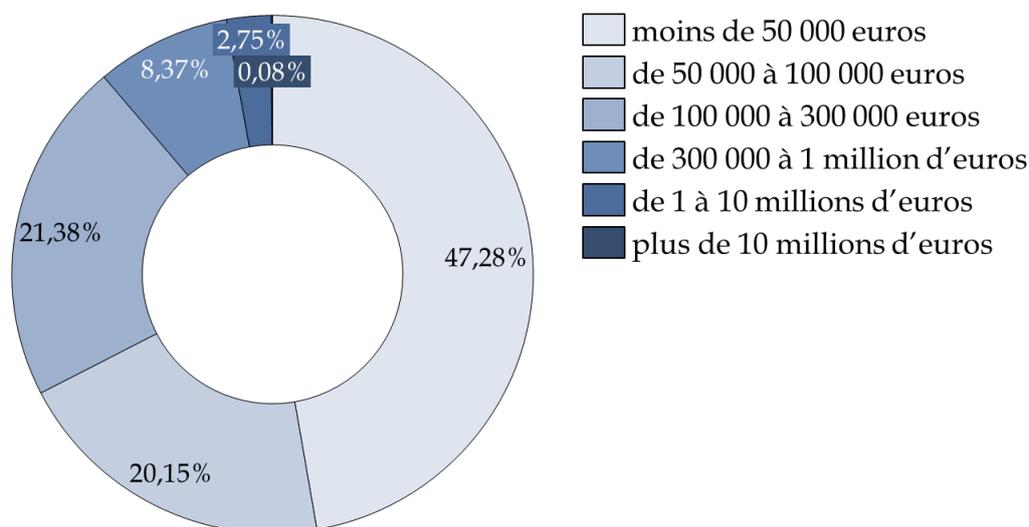
Selon les chiffres de la BPI, le 28 avril, **le montant des garanties validées par les établissements de crédit s'élevait à 37,4 milliards d'euros, pour un total de 235 792 dossiers**. En outre, 309 777 dossiers étaient encore en instance à cette date (avec des attestations ayant été pré-accordées), pour un montant de 48,3 milliards d'euros. **Au total, 85,7 milliards d'euros d'emprunt devraient ainsi être garantis en un mois par l'État.**

Le montant moyen des prêts garantis se situe entre 150 000 et 160 000 euros.

Dans 89 % des cas, les dossiers concernent des emprunts dont le montant est inférieur à 300 000 euros, **et près de la moitié d'entre eux portent sur des montants inférieurs à 50 000 euros**. Le graphique ci-dessous reproduit la répartition par montant des dossiers validés.

Répartition du nombre de dossiers en fonction du montant des prêts pour lesquels est octroyée la garantie

(en %)



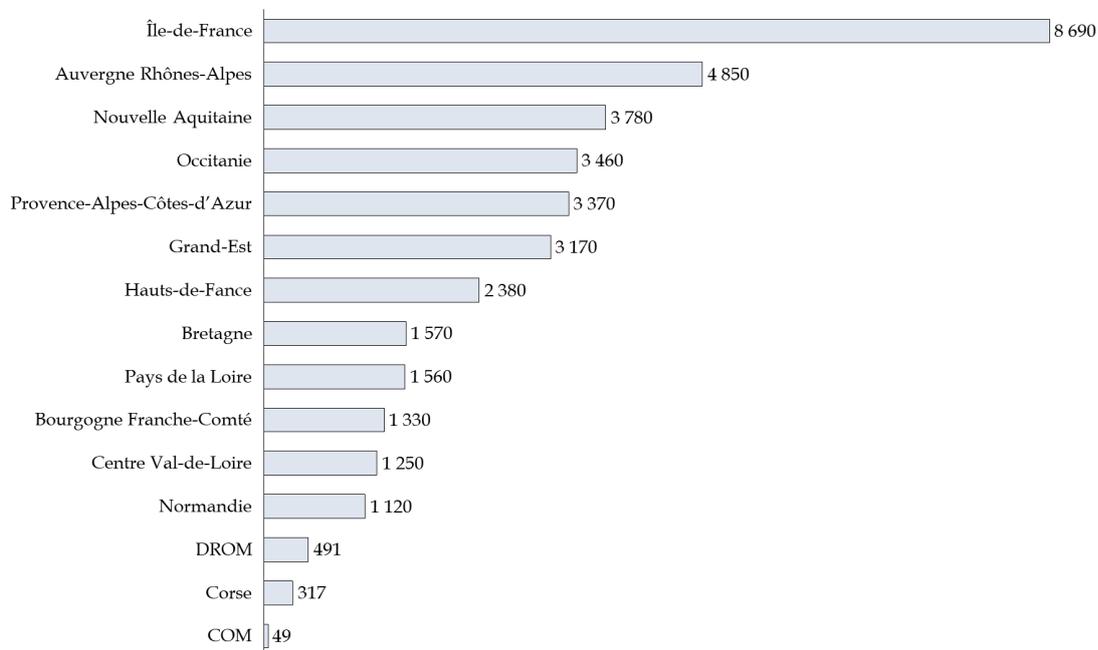
Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par Bpifrance

¹ Pour une présentation détaillée du dispositif, voir les précédentes notes de conjoncture et de suivi de la commission des finances du Sénat des 27 mars et 3 avril derniers.



Répartition par région des emprunts validés pour la garantie publique

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat à partir des données transmises par Bpifrance

Par ailleurs, le ministère de l'économie a mis en ligne un tableau de bord¹, permettant de suivre l'évolution des prêts garantis par l'État, y compris avec une répartition des prêts selon la taille des entreprises et suivant la valeur des prêts, par région.

Répartition par taille des entreprises du nombre de bénéficiaire et des encours des prêts garantis

Taille de l'entreprise	Nombre de bénéficiaires		Montants accordés	
	Nombre	Part dans le total	Encours en millions d'euros	Part dans le total
Entreprises de taille intermédiaire	384	0,14 %	4 604	10,80 %
Petites et moyennes entreprises	13 151	4,74 %	15 386	36,08 %
Très petites entreprises	248 602	89,63 %	22 095	51,81 %
Autres	15 226	5,49 %	558	1,31 %
Totaux	277 363		42 643	

Source : commission des finances, d'après les données du ministère de l'économie et des finances.

¹ [Fonds de solidarité et Prêts garantis par l'État : les données en accès libre](#)



3) Les garanties d'emprunt pour les grandes entreprises commencent également à être déployées

Alors que la garantie est de droit pour les entreprises qui emploient moins de 5 000 salariés ou ont un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, au-delà de l'un de ces seuils, elle est accordée individuellement par arrêté du ministre chargé de l'économie.

C'est ainsi qu'un premier arrêté a été pris pour garantir un emprunt de 500 millions d'euros au profit de Fnac Darty SA¹. Tel pourrait être rapidement le cas du Groupe Air France (cf. *infra* la situation spécifique de cette entreprise), avec la garantie par l'État de prêts bancaires à hauteur de 4 milliards d'euros (qui s'ajoutent au prêt direct par l'État actionnaire de 3 milliards d'euros).

Après les déclarations du ministre de l'économie et des finances le 24 avril indiquant que l'État français était prêt à donner son accord à un prêt garanti pour Renault, la Commission européenne a annoncé le 29 avril dernier avoir approuvé l'octroi à Renault de la garantie de l'État français sur cinq milliards d'euros de prêts afin d'atténuer l'impact économique de l'épidémie de coronavirus. Les entreprises Europcar et Conforama ont également été cités comme demandeurs potentiels par voie de presse.

D. L'utilisation du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »

1) L'ouverture de crédits sur le compte porte sa trésorerie à 24 milliards d'euros en pesant sur l'endettement de l'État

La seconde loi de finances rectificative pour 2020 précitée a abondé le compte d'un montant de **20 milliards d'euros** supplémentaires, soit près d'un point de PIB. Il s'agit d'une ouverture d'une **ampleur inédite depuis la création du compte** en 2006, aucun versement du budget général d'un montant supérieur à 9 milliards d'euros n'ayant été enregistré. Surtout, les précédentes ouvertures d'un montant exceptionnel correspondaient aux versements au mécanisme européen de stabilité (MES, en 2012 et 2013).

Cet abondement porte la trésorerie du compte à **24 milliards d'euros**, renforçant les marges de manœuvre de l'État pour procéder à des interventions en capital.

¹ Arrêté du 18 avril 2020 accordant la garantie de l'Etat à un prêt octroyé par les établissements Arkéa Banque Entreprises et Institutionnels, Crédit Industriel et Commercial, Crédit Agricole Corporate and Investment Bank, Crédit Lyonnais, Natixis, Bred Banque Populaire, Société Générale, BNP Paribas, La Banque Postale à la société Fnac Darty SA en application de l'article 6 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.



**L'encadrement de l'utilisation des crédits exceptionnels ouverts
sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »
prévu par la LFR 2**

Pour mémoire, en complément de l'abondement du compte, la deuxième loi de finances rectificative a prévu **deux dispositions encadrant l'utilisation de ces crédits exceptionnels** :

- le premier concerne **l'objectif d'utilisation des crédits**, l'Agence des participations de l'État devant veiller à ce que les entreprises dans le capital desquelles l'État intervient « *intègrent pleinement et de manière exemplaire les objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans leur stratégie, notamment en matière de lutte contre le changement climatique* » ;

- le second concerne **l'information du Parlement**, avec deux éléments : un mécanisme **d'information préalable** des présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de chaque assemblée pour toute opération d'investissement mobilisant les crédits exceptionnels au-delà d'un milliard d'euros, ainsi que la remise d'un rapport d'ici un an sur la mise en œuvre de l'engagement d'utilisation des crédits dans des entreprises vertueuses (RSSE, environnement) et la stratégie poursuivie par ces entreprises.

Source : commission des finances du Sénat.

L'ouverture de crédits supplémentaires sur le compte modifie sensiblement la stratégie du Gouvernement, qui entendait initialement en faire un **outil pour contenir le ratio d'endettement public en-deçà des 100 % du PIB**, comme l'avait mis en évidence notre collègue Victorin Lurel, rapporteur spécial des crédits du compte¹.

Les recettes tirées des privatisations de la Française des jeux et d'Aéroports de Paris devaient en effet permettre de réduire l'endettement public pour un montant cumulé de 15 milliards d'euros entre 2018 et 2020, en abondant la dotation en numéraire du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) et en contribuant directement au désendettement de l'État.

À rebours de ces prévisions initiales, la mobilisation du compte pour soutenir les entreprises françaises conduira à **accroître l'endettement de l'État de 20 milliards d'euros**.

2) *Une première utilisation des crédits du compte sans renforcement des fonds propres : le soutien à Air France KLM*

Force est néanmoins de constater que **la première utilisation des crédits ouverts sur le compte ne correspond pas à une intervention en capital de l'État**.

Annoncée le 24 avril dernier par le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, la participation de l'État actionnaire au soutien d'Air France prendra la

¹ Voir en particulier l'annexe du [rapport général n° 147](#) (2018-2019) consacrée aux crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État, de Victorin Lurel, faite au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2019, déposé le 22 novembre 2018.



forme d'un **prêt d'actionnaire pour 3 milliards d'euros**¹. Il en résultera un **endettement accru de l'entreprise, sans renforcement immédiat de ses fonds propres**.

L'objectif de rapidité explique sans doute le choix du Gouvernement de recourir à un prêt d'actionnaire plutôt qu'à une intervention en fonds propres, pour deux raisons :

- **la situation actionnariale de l'entreprise**, dans la mesure où un prêt d'actionnaire ne requiert pas de formalités spécifiques et n'affecte pas l'équilibre du contrôle de la société, *a contrario* d'une augmentation de capital par exemple ;

- **la difficulté de parvenir à un accord rapide** de la Commission européenne au titre du cadre temporaire des mesures d'aides d'État.

Sur ce dernier point, une consultation auprès des États membres a été engagée par la Commission européenne le 9 avril dernier². Les discussions se poursuivent et font état d'une **divergence d'appréciation** entre plusieurs États membres et la Commission européenne sur le rôle de l'intervention en capital parmi l'ensemble des mesures de soutien.

Dans le projet transmis aux États membres, **la Commission européenne entend autoriser ce levier comme mesure de dernier ressort**. Or, **certains États membres estiment que cette mention ne permet pas de répondre efficacement** à l'ensemble des risques auxquels les entreprises européennes font face. En effet, dans un contexte de forte dépréciation de la valorisation boursière de certaines entreprises, certains fonds activistes pourraient chercher à monter au capital d'entreprises, offrant ainsi une solution alternative immédiate mais potentiellement préjudiciable à l'avenir. C'est d'ailleurs pour prévenir ce risque que le ministre de l'économie et des finances a annoncé un abaissement du seuil à partir duquel la procédure de contrôle se déclenche, de 25 % à 10 % du capital, en cas d'investissement extra-européen³.

E. Le soutien au groupe Air France-KLM : entre 9 et 11 milliards d'euros de prêts directs ou garantis par les États français et néerlandais

1) Les grandes lignes du « plan de sauvetage »

Comme indiqué précédemment, le plan prévoit en premier lieu un prêt actionnaire de l'État français à Air France-KLM **de 3 milliards d'euros**, destiné à soulager immédiatement la trésorerie du groupe alors que celui-ci n'aura réalisé au mois d'avril que 3 % de son activité habituelle, perd 25 millions d'euros par jour et allait être confronté à un besoin de liquidité au troisième trimestre 2020.

¹ À ce prêt d'actionnaire s'ajoute la garantie de l'État à hauteur de 90 % pour la souscription d'un prêt bancaire de 4 milliards d'euros (cf. *infra* la présentation détaillée du soutien à Air France).

² [Déclaration](#) de la Commission européenne concernant la consultation des États membres sur la proposition d'extension supplémentaire de l'encadrement temporaire des aides d'État aux mesures de recapitalisation.

³ Voir [l'audition](#) du ministre de l'économie et des finances devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 29 avril dernier.



La maturité de ce prêt actionnaire est de quatre ans, avec deux options d'extension d'un an consécutives exerçables par Air France-KLM. Il pourrait être transformé, en tout ou partie, en actions dans le cadre de l'augmentation de capital envisagée par Air France-KLM d'ici mai 2021.

En second lieu, Air France-KLM bénéficiera également de la **garantie de l'État à hauteur de 90 % pour la souscription d'un prêt de 4 milliards d'euros auprès d'un syndicat de plusieurs banques**, lesquelles porteraient donc 10 % du risque, soit 400 millions d'euros.

La maturité de ce prêt de 4 milliards d'euros s'élève à un an, avec deux options d'extension d'un an consécutives exerçables par Air France-KLM. Selon les informations parues dans *Les Échos*, le taux pour les deux renouvellements annuels de ce crédit serait inférieur à 2 %.

Outre ces 7 milliards d'euros de prêts prévus au niveau français, **les Pays-Bas**, par la voix du ministre néerlandais des finances Wopke Hoekstra, **se sont pour leur part engagés à soutenir KLM à hauteur de 2 à 4 milliards d'euros, via des prêts bancaires garantis par l'État**. Le gouvernement néerlandais doit toutefois obtenir l'accord de son Parlement pour valider ce dispositif.

Le **montant total des prêts** reçus par Air France-KLM devrait donc être compris **entre 9 et 11 milliards d'euros**, sous réserve de l'approbation de l'ensemble de ce mécanisme de soutien par la Commission européenne.

2) *D'importantes contreparties pour Air France en termes de compétitivité et d'engagement environnementaux*

Les soutiens publics en faveur d'Air France-KLM devraient s'accompagner d'**importantes contreparties**, en particulier s'agissant d'Air France.

Alors que la santé économique et financière de l'entreprise était fragile depuis de nombreuses années, sa direction s'est engagée à **accélérer la mise en œuvre du plan de transformation**, destiné à améliorer la compétitivité du groupe, qu'elle avait annoncé au mois de novembre 2019.

Pour mémoire, ce plan visait à doubler le bénéfice d'exploitation d'Air France-KLM d'ici à 2024 pour atteindre une marge opérationnelle de 7 % à 8 %, contre 4,8 % en 2019 (et 2,1 % seulement pour Air France). Ce plan, qui devait être réalisé en cinq ans, le serait désormais en deux ans (soit d'ici la fin 2021).

Le PDG de l'entreprise Ben Smith prévoit notamment de **renforcer la rationalisation du réseau domestique** (200 millions d'euros de pertes en 2019) ainsi que la **restructuration des fonctions support non opérationnelles**.

Il a également évoqué dans *Les Échos* la possible mise en place dans les prochains mois d'un **plan de départs volontaires** dans l'entreprise, alors que British Airways, compagnie de taille comparable à celle d'Air France, prévoit déjà 12 000 suppressions d'emplois.



Mais l'entreprise devra également consentir d'**importants efforts en matière environnementale**, ainsi que l'a annoncé Bruno Le Maire devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le mercredi 28 avril, dans le but de **réduire de 50 % les émissions de CO₂ de ses vols métropolitains à la fin de l'année 2024**. Pour mémoire, la compagnie s'était déjà engagée à réduire de 50 % ses émissions de CO₂ par passager et par km entre 2005 et 2030.

Le ministre a tout d'abord précisé qu'Air France devrait « *drastiquement réduire* » ses vols intérieurs dès lors qu'il existe une alternative ferroviaire de moins de deux heures et demie (ce qui est le cas de Paris-Bordeaux, Paris-Lyon, Paris-Rennes ou bien encore Paris-Nantes). Seuls seraient maintenus les vols destinés à alimenter les « hubs » de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly.

L'entreprise va également devoir **accélérer le renouvellement de sa flotte** afin d'acquérir des avions moins polluants.

Sur le long courrier, les Airbus A340 vont progressivement cesser d'être utilisés alors que vont être livrés des A350 qui consomment 25 % de carburant de moins. Le retrait de l'A380, qui était envisagé pour 2022, pourrait être accéléré compte tenu des nouvelles prévisions de trafic très dégradées.

Sur le moyen-courrier, des Airbus A220 devraient venir remplacer des A318-319, ce qui permettrait de réduire la consommation de carburant et les émissions de CO₂ de 20 %.

Enfin, le ministre a annoncé l'objectif d'une **utilisation de 2 % de biocarburants** à l'horizon 2025.

II. AUTRE MESURE SUSCEPTIBLE D'AVOIR UN IMPACT SUR LE SOLDE PUBLIC : LES ANNULATIONS DE CHARGES ANNONCÉES POUR CERTAINES SECTEURS ET ADAPTÉES EN FONCTION DE LA TAILLE DE L'ENTREPRISE

À l'occasion de son adresse aux Français le 13 avril dernier, le Président de la République a souhaité que **les entreprises ne pouvant à nouveau accueillir du public à compter du 11 mai puissent faire l'objet d'« annulations de charges »** et d'aides spécifiques¹.

¹ Voir la retranscription de l'adresse aux Français sur le [site de l'Élysée](#), 13 avril 2020.



Pour traduire cet engagement, le Sénat a d'ailleurs adopté un mécanisme de crédit d'impôt visant spécifiquement ces entreprises. En séance publique, tout en émettant un avis défavorable, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, Olivier Dussopt, avait indiqué que « **la volonté du Gouvernement, à la demande du Président de la République, est de travailler à un certain nombre d'annulations de charges qui, aujourd'hui, font l'objet de reports** »¹ et souligné les **contraintes juridiques susceptibles d'entourer** la mise en œuvre de telles annulations, notamment au regard du droit communautaire.

Le Gouvernement a finalement fait des annonces le 24 avril pour les secteurs de l'hôtellerie-restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture, détaillées *infra*².

S'agissant plus spécifiquement des échéances fiscales et sociales, **plusieurs considérations doivent être prises en compte** :

- **l'encadrement du droit de l'Union européenne** au titre des aides d'État, dans la mesure où la renonciation à percevoir une ressource publique est constitutif d'une aide d'État ;
- le respect du **principe constitutionnel** d'égalité devant l'impôt ;
- le maintien des **ressources des collectivités territoriales**, dont font partie plusieurs éléments de fiscalité directe des entreprises, au premier rang desquels la contribution économique territoriale (CET).

Dans ce cadre, le Gouvernement a annoncé **deux approches distinctes** selon la taille des entreprises concernées, comme le détaille le tableau ci-après.

¹ Voir le [compte-rendu](#) de la séance du 22 avril, Sénat.

² Pour une présentation sectorielle, voir les annexes de la présente note.



Synthèse des mesures d'accompagnement des entreprises de l'hôtellerie-restauration, des entreprises du secteur du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture au terme des annonces du Gouvernement du 24 avril 2020

	Très petites entreprises Petites et moyennes entreprises	Entreprises de taille intermédiaire Grandes entreprises
Cotisations sociales	Exonération de l'ensemble des cotisations, reportées ou non, pour la période de fermeture de mars à juin	Étalement long pour les cotisations ayant fait l'objet d'un report <i>Possibilité de solliciter des annulations de dette spécifiques en fonction de la situation financière de l'entreprise</i>
Fiscalité directe	Étalement long pour les impositions ayant fait l'objet d'un report <i>Possibilité de solliciter des annulations de dette spécifiques en fonction de la situation financière de l'entreprise</i>	Étalement long pour les impositions ayant fait l'objet d'un report <i>Possibilité de solliciter des annulations de dette spécifiques en fonction de la situation financière de l'entreprise</i>
Loyers et redevances d'occupation du domaine public dus aux bailleurs nationaux	Annulation	-

NB : Une très petite entreprise emploie moins de 10 personnes et a un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros ; une petite et moyenne entreprise emploie moins de 250 personnes et a un chiffre d'affaires ou un total de bilan n'excédant pas respectivement 50 millions d'euros ou 43 millions d'euros ; une entreprise de taille intermédiaire n'appartient pas à la catégorie des PME et emploie moins de 5 000 personnes et a un chiffre d'affaires ou un total de bilan n'excédant pas respectivement 1,5 milliard d'euros ou 2 milliards d'euros ; une grande entreprise n'appartient à aucune des catégories précédentes.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances du 24 avril 2020.

D'un point de vue juridique, **ces annonces correspondent aux possibilités offertes à ce stade par le cadre temporaire des aides d'État**, à savoir :

- un versement d'aides sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux dans la limite de 800 000 euros par entreprise jusqu'au 31 décembre 2020 ;

- au-delà de ce seuil, la possibilité de reporter le paiement d'impôts et de cotisations sociales pour certains secteurs avec une franchise d'intérêts et une date limite de report fixée au 31 décembre 2022.

Par ailleurs, au regard du principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt, le Gouvernement estime que, d'une part, l'impossibilité pour les entreprises de ces secteurs d'accueillir du public au-delà du 11 mai et, d'autre part, la différence de taille, les placent dans une situation différente justifiant un traitement différent par la loi.



III. POINT SUR LES RISQUES D'UN ENDETTEMENT MASSIF DES ENTREPRISES

1) Le maintien des conditions d'accès au crédit permet d'écarter un risque massif de liquidité des entreprises

Depuis le début de la crise, **les conditions d'accès des entreprises au financement bancaire en zone euro n'ont pas été interrompues**. Les banques anticipent même un **fort assouplissement au cours du deuxième trimestre**, comme le souligne l'étude trimestrielle de la Banque centrale européenne (BCE) auprès des établissements bancaires de la zone euro publiée mardi 28 avril dernier¹.

Selon cette étude, les critères d'octroi de prêts aux entreprises au sein de la zone euro se sont légèrement resserrés au cours du premier trimestre 2020 – seulement 4 % des établissements bancaires en zone euro ont renforcé leurs critères. **Cette évolution reste toutefois contenue**, très loin des pourcentages enregistrés lors de la crise financière en 2008 (60 %) et de la crise des dettes souveraines en 2011 (30 %). Surtout, le resserrement est principalement observé en Allemagne, en Espagne et en Italie, tandis que **les conditions d'octroi de crédit sont restées stables en France** au cours du premier trimestre.

Parallèlement, **les demandes de financements de la part des entreprises ont fortement augmenté au cours du premier trimestre**, correspondant à + 26 % **pour l'ensemble de la zone euro**. Une hétérogénéité entre les principaux États membres est toutefois observée : alors que la France et l'Allemagne ont enregistré une progression de la demande de financements de leurs entreprises, celle-ci a diminué en Espagne et est restée stable en Italie.

Les résultats de cette enquête se confirment avec les statistiques de la Banque de France qui constatent **une progression de 34,2 milliards d'euros des crédits aux sociétés non financières en mars, un montant multiplié par 7,6** par rapport à la moyenne mensuelle constatée au cours des trois dernières années (4,5 milliards d'euros²).

Surtout, **une nette amélioration des conditions d'octroi de prêts aux entreprises est attendue** par les établissements bancaires au cours du deuxième trimestre, grâce au plein effet des mesures de soutien à la trésorerie. La BCE estime à cet égard que « *les mesures de soutien à la liquidité et les garanties de prêts par les États ont eu un impact limité au cours du premier trimestre, dans la mesure où ces mesures, tout juste mises en œuvre et non stabilisées, ne pouvaient être entièrement prises en compte par les banques* »³.

C'est pourquoi, **les banques anticipent une demande de prêts des entreprises en très forte progression au cours du deuxième trimestre (77 %)**. Comme le souligne la BCE, il s'agit d'un **niveau inédit depuis 2003**⁴.

¹ « [The euro area bank lending survey](#) », Premier trimestre 2020, Banque centrale européenne, 28 avril 2020.

² « [L'impact de la crise du Covid-19 sur la situation financière des ménages et des entreprises : une première photographie à partir des données monétaires et financières à fin mars 2020](#) », Banque de France, 28 avril 2020.

³ *Ibid*, traduction des auteurs.

⁴ À savoir le début des enquêtes de la BCE auprès des établissements bancaires.



2) La progression de l'endettement des entreprises françaises va rapidement poser la question de leur solvabilité

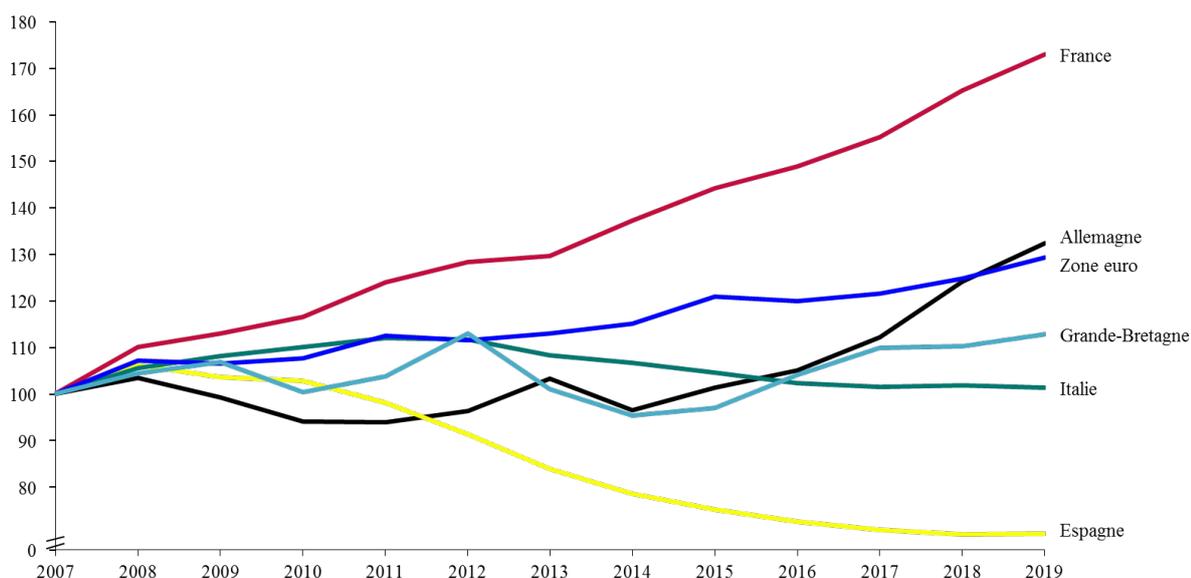
Si ces mesures ont pour l'instant permis d'écarter tout risque massif de liquidité à court terme pour nos entreprises, **l'accroissement de l'endettement qui en résulte va rapidement poser la question de leur solvabilité à moyen terme.**

De ce point de vue, **la France se distingue de ses voisins européens par le niveau élevé d'endettement de ses sociétés non financières.**

Comme le détaille le graphique ci-après, depuis 2007, l'endettement des sociétés non financières a progressé **plus rapidement d'un tiers environ en France qu'en Allemagne et que pour l'ensemble de la zone euro.** En décembre 2017, le Haut conseil de stabilité financière (HCSF) relevait à cet égard que « *la croissance de l'endettement des sociétés non financières françaises contraste avec les évolutions de l'endettement des sociétés non financières de la zone euro* »¹.

Évolution comparée de l'endettement des sociétés non financières depuis 2007

(base 100 en 2007)



Dernier point : troisième trimestre 2019.

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la Banque de France.

Certes, cette progression concerne essentiellement les grandes entreprises ainsi que les entreprises de taille intermédiaire et peut correspondre à une stratégie d'investissement et de croissance externe. Elle a de surcroît été favorisée par des conditions exceptionnelles de financement, ayant permis une diminution du coût de l'endettement pour les entreprises françaises, passé de 5,7 % en 2007 à 2,7 % en 2018².

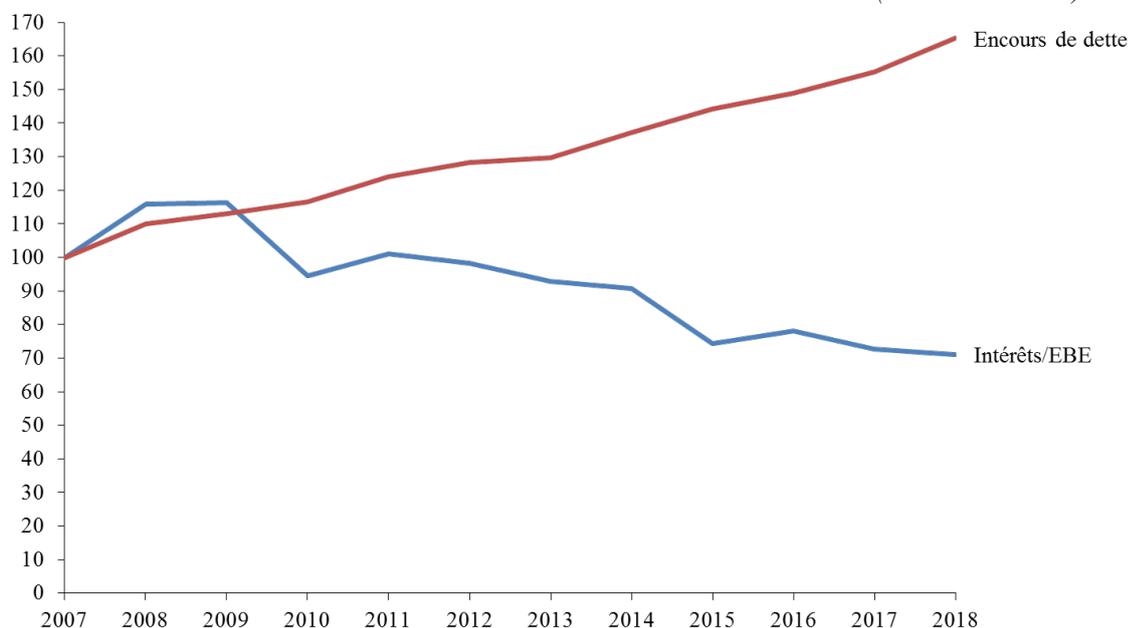
¹ « [État des lieux de l'endettement des agents privés non financiers](#) », Haut conseil de la stabilité financière, décembre 2017.

² Données Banque de France pour l'ensemble des entreprises.



En décembre 2017, face aux risques que faisait porter une hausse des taux d'emprunt pour la charge financière des entreprises françaises, le HCSF envisageait qu' « *une remontée progressive des taux en phase de reprise cyclique de l'activité serait compensée par un excédent brut d'exploitation des entreprises en hausse, ce qui limiterait l'augmentation de la charge de la dette* »¹. De fait, comme l'illustre le graphique ci-après, la baisse du poids des intérêts dans le revenu brut d'exploitation réduisait, en l'absence de choc externe, tout risque immédiat de solvabilité.

**Comparaison de l'évolution
de l'encours de dette des sociétés non financières françaises
et du poids des intérêts dans leur résultat brut d'exploitation depuis 2007**
(base 100 en 2007)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de la Banque de France.

Force est de constater que **les entreprises françaises abordent la crise actuelle avec des marges de manœuvre plus faibles que leurs concurrentes européennes.**

Sans même anticiper une hausse des taux d'intérêt à court ou moyen terme, dans un contexte d'incertitude sur l'évolution ultérieure de la demande, **le niveau d'endettement de nos entreprises les expose particulièrement à un risque de solvabilité** en faisant chuter leur revenu brut d'exploitation.

Si ce risque se concrétisait, celui-ci aurait des conséquences immédiates sur la situation des banques, des finances publiques à travers les garanties octroyées à certains prêts et *in fine* sur l'ensemble de l'économie.

¹ « [État des lieux de l'endettement des agents privés non financiers](#) », Haut conseil de la stabilité financière, décembre 2017.



3) Pour prévenir ce risque, les mesures d'absorption des pertes et de renforcement des fonds propres devraient être renforcées

En dépit de cette situation, le Gouvernement a jusqu'à présent privilégié le recours à des mesures rapides de soutien à la trésorerie et d'étalement des dettes fiscales et sociales. Ainsi que la deuxième note de suivi l'a détaillé¹, la prise en charge directe par l'État du coût de la crise sanitaire se limite au dispositif exceptionnel de chômage partiel et au fonds de solidarité.

Les nouvelles mesures introduites à l'occasion du second collectif budgétaire ont certes amorcé **un rééquilibrage en faveur d'instruments de prise en charge publique des pertes des entreprises**. Néanmoins, **ces derniers demeurent sous-dimensionnés** pour soutenir durablement les capacités d'action des entreprises françaises : ils ne représentent ainsi que 2,3 % du PIB, contre 3,9 % pour le Royaume-Uni et 4,9 % pour l'Allemagne. De surcroît, certains leviers prévus par la seconde loi de finances rectificative ne sont pas utilisés à des fins de renforcement des fonds propres. Ainsi, le soutien apporté par l'État à Air France consiste intégralement en un renforcement de l'endettement de l'entreprise, y compris pour le soutien apporté par l'actionnaire sous forme de prêt (cf. *supra et infra*).

Alors même que nos entreprises se distinguent par un niveau d'endettement déjà très nettement supérieur à celui de nos voisins européens, **le Gouvernement compte sur leur capacité à surmonter la crise en étalant son coût, de nouveau par un recours massif à l'emprunt *a contrario* des stratégies mises en place dans d'autres pays européens**.

En conséquence, sans même envisager une crise de solvabilité généralisée, cette stratégie **risquerait de peser durablement sur la compétitivité de nos entreprises** et de **réduire la capacité de rebond** de l'économie française sur laquelle le Gouvernement fonde pourtant un certain optimisme.

¹ Cf. [note](#) de conjoncture et de suivi de la commission des finances du 3 avril 2020.

ANNEXES



ANNEXE N°1 : Les mesures d'urgence prises et annoncées pour les secteurs de l'hôtellerie-restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture

En France, l'industrie du tourisme représente 300 000 entreprises, soit 2,2 millions d'emplois directs et indirects et 7 points de produit intérieur brut (PIB). En 2019, 90 millions de touristes ont séjourné en France.

Le 24 mars dernier, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Baptiste Lemoyne, estimait que l'épidémie de coronavirus pourrait faire perdre 40 milliards d'euros sur trois mois à la filière du tourisme. Pour faire face à cette crise sans précédent, **le secteur bénéficie des dispositifs transversaux de soutien à l'économie** : prêts garantis par l'État, recours à l'activité partielle et fonds de solidarité.

D'après les chiffres du tableau de bord du PGE mis en place par l'État, **la garantie de l'État a bénéficié à 44 285 structures relevant du secteur de l'hôtellerie restauration pour un total de 4 milliards d'euros**. Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations a décidé de doter de 100 millions d'euros le fonds de garantie du « prêt tourisme », géré par Bpifrance Banque des territoires. Cette somme devrait permettre d'atteindre un total de 500 millions d'euros de prêts. Ceux-ci sont consentis sans garantie avec un échancier de 10 ans comprenant 2 ans de différé de remboursement.

De plus, le secteur a largement eu recours au chômage partiel. D'après les chiffres communiqués par la DARES, au 28 avril, le secteur de l'hébergement restauration, des agences de voyages ainsi que les domaines de la création artistique et de la culture représentaient 11,6 % des salariés concernés et 12,9 % du volume d'heures total de l'activité partielle¹.

Conséquence de l'incertitude qui pèse sur la reprise de l'activité au-delà du 11 mai, les restaurants, hôtels, cafés, et les entreprises du tourisme, événementiel, sport et culture auront la possibilité **de recourir au dispositif d'activité partielle même après la reprise de l'activité pour ces secteurs**.

Par ailleurs, **le fonds de solidarité** a contribué en partie à soutenir le secteur du tourisme. À ce jour, le secteur de l'hébergement restauration a bénéficié de 175 millions d'euros d'aides au titre de ce fonds.

Au-delà des mesures déjà prises, des mesures supplémentaires devraient bénéficier au secteur.

Il s'agit tout d'abord des mesures générales. Ainsi, l'extension du champ d'application du fonds de solidarité annoncée par le ministre de l'économie et des finances (cf. *supra*, couverture des entreprises de 20 salariés et ayant jusqu'à

¹ Respectivement 1 327 552 salariés et 571 835 645 millions d'heures.



2 millions d'euros de chiffre d'affaires), devrait bénéficier aux entreprises du secteur touristique, événementiel ou culturel. Le plafond de subventions du deuxième volet est porté à 10 000 euros, **afin de mieux prendre en compte les difficultés spécifiques au tourisme.**

Viennent ensuite, plus spécifiquement, les annonces du Gouvernement en date du 24 avril dernier pour les secteurs de l'hôtellerie restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture (*cf supra, page 34, tableau de synthèse*).

Outre le report de charges, le Gouvernement a ainsi annoncé la mise en place d'une exonération de cotisations sociales pour les TPE et les PME de ces secteurs, la limite étant fixée à 250 salariés. Les ETI, qui ne bénéficieront pas automatiquement de ce dispositif d'exonération, pourront obtenir des étalements de charges sociales et fiscales et solliciter, au cas par cas, des annulations de créances.

Concernant la **fiscalité locale**, le Gouvernement a indiqué échanger avec les collectivités territoriales sur les modalités de report de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'exonération de la part forfaitaire de la taxe de séjour au titre de l'année 2020.

Les loyers et les redevances d'occupation du domaine public dus aux bailleurs nationaux seront annulés. Le ministère de l'Économie a précisé qu'un guide pratique sera établi à destination des collectivités territoriales qui souhaiteraient faire de même.

Enfin, **la création d'un fonds d'investissement en faveur du tourisme a été annoncée.** Il aurait vocation à permettre la prise de participations dans des hôtels et des restaurants. Il pourrait être doté à la fois par l'État, les régions et les assureurs.

Le 14 mai prochain se **tiendra un « comité interministériel du tourisme »**, sous la présidence du Premier ministre qui permettra notamment d'envisager les pistes de relance du secteur.

**Récapitulatif des annonces du Gouvernement pour les secteurs
de l'hôtellerie-restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture**

- 1/ Maintien de la possibilité de recourir à l'activité partielle après la reprise de l'activité ;
- 2/ Ouverture du fonds de solidarité aux entreprises de ces secteurs au-delà du mois de mai, selon des conditions d'accès élargies aux entreprises ayant jusqu'à 20 salariés et 2 millions d'euros de chiffre d'affaires, et avec un plafond de subvention au titre du second volet du fonds porté à 10 000 euros – contre 5 000 euros actuellement ;
- 3/ Une exonération automatique de cotisations sociales pour les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises pendant la période de fermeture de mars à juin, qu'elles aient fait l'objet d'un report ou non, et, pour les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, un étalement long des charges fiscales et sociales ayant fait l'objet d'un report ;
- 4/ Un échange entre le Gouvernement et les collectivités territoriales sur les modalités de report de la cotisation foncière des entreprises et d'exonération de la part forfaitaire de la taxe de séjour au titre de l'année 2020 ;
- 5/ Une annulation des loyers et redevances d'occupation du domaine public dus aux bailleurs nationaux (État et opérateurs) pour les TPE et PME pour la période de fermeture administrative. Mise à disposition d'un guide pratique pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient en faire de même.

Source : communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances du 24 avril 2020.



ANNEXE N°2 : Les mesures d'urgence mises en œuvre pour certains acteurs culturels

1) *Les mesures d'urgence dans le secteur du spectacle vivant*

Comme détaillé dans l'annexe n°1 *supra*, s'agissant des mesures d'urgence pour les secteurs de l'hôtellerie restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture, **les structures affiliées à la convention collective des entreprises artistiques et culturelles¹ sont, en principe, éligibles aux principales mesures d'urgence applicables à l'ensemble des secteurs économiques** : prêts garantis par l'État, fonds de solidarité dédié aux entreprises et aux travailleurs indépendants, délais de paiement des échéances sociales et fiscales et mécanisme de chômage partiel.

Plus largement, le Gouvernement a indiqué, le 24 avril, que le secteur culturel, dont la reprise d'activité ne sera pas possible avant plusieurs semaines, devrait continuer à bénéficier de ces dispositifs au-delà du mois de mai². Il a par ailleurs annoncé des mesures de soutien spécifique.

Le tableau en page précédente détaille ces annonces concernant l'accès élargi au fonds de solidarité, les exonérations de cotisations sociales pendant la période de fermeture de mars à juin pour les TPE et PME, les étalements longs des charges sociales et fiscales pour les ETI et les annulations de loyer et des redevances d'occupation du domaine public.

Il est cependant encore trop tôt pour disposer d'une estimation du nombre de structures et de personnels concernés par ces dispositions, en particulier le chômage partiel. Il convient de préciser qu'un arbitrage interministériel a, par ailleurs, exclu les établissements publics du dispositif d'activité partielle, dès lors que le montant des subventions publiques perçues représente plus de 50 % de leur budget. Le Gouvernement estime en effet qu'il existe là un risque d'effet d'aubaine pour des établissements disposant, de la sorte, d'un double guichet. Les associations subventionnées ont, quant à elles, accès au dispositif.

Le ministère de la culture a, en outre, invité les opérateurs et les structures subventionnées par l'État comme les structures privées les plus solides à **régler les cessions prévues aux compagnies et à honorer les cachets des intermittents. La mise en œuvre de cette disposition est toutefois délicate.** Beaucoup de diffuseurs n'ont, en effet, toujours pas de réponse sur la compensation de leurs recettes propres (billetterie par exemple).

Les collectivités territoriales peuvent, **en outre, aux termes de l'article 24 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, adopté à l'initiative du Sénat, régler les frais engagés pour les festivals et**

¹ Ces structures étaient au nombre de 7 671 au 31 décembre 2016, employant à cette même date. 109 176 personnes (dont 9 554 cadres, 24 510 non cadres et 34 486 artistes) pour une masse salariale cumulée atteignant 775 millions d'euros. Les charges de personnel représentaient alors au moins 57 % de leurs frais fixe pour moitié d'entre elles. 91 % de ces structures étaient des associations.

² Communiqué de presse - Mesures de soutien en faveur des restaurants, cafés, hôtels, des entreprises du secteur du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture, 24 avril 2020.



manifestations annulés en raison de la pandémie, en dérogeant à la règle du « service fait ». Il prévoit ainsi la possibilité de maintien d'une partie de la subvention, limitée aux dépenses éligibles effectivement décaissées à l'occasion du projet, de l'événement ou de la manifestation effectivement prévue et dont atteste le bénéficiaire.

Afin de faire face aux incidences des annulations de spectacles dans le secteur musical, le **Centre national de la musique a mis en place un fonds d'urgence doté de 11,5 millions d'euros**. Ce dispositif prend la forme d'aides de trésorerie, plafonnées à 11 500 euros, versées aux très petites et moyennes entreprises (TPE/PME) disposant d'une licence d'entrepreneur de spectacle et exerçant dans le domaine de la musique et des variétés. Cette aide, distribuée afin de faire face à des difficultés de trésorerie, comprend :

- une incitation pour le demandeur à verser aux artistes une compensation pour les spectacles annulés ;

- une mesure de solidarité avec les auteurs et les compositeurs en difficulté.

Cette aide est versée sous trois semaines, le dispositif étant ouvert aux entreprises depuis le 23 mars.

Pour le secteur du **spectacle vivant hors musical, et en particulier le secteur du théâtre privé**, le ministère de la culture a indiqué dégager une **enveloppe budgétaire de 7 millions d'euros destinée à répondre aux difficultés rencontrées**. Un fonds dédié devrait être mis en œuvre et géré par l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), il serait également abondé par la Ville de Paris et les régions. Toutes les collectivités sont appelées à participer à ce dispositif.

2) Les mesures prises en faveur des intermittents du spectacle

L'ordonnance prise en application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 prévoit, pour le calcul des droits des **intermittents**¹, que la **période** démarrant le 15 mars et s'achevant à l'issue du confinement est **neutralisée** pour :

- le calcul de la période de référence ouvrant droit à assurance chômage et à droits sociaux ;

- le calcul et le versement des indemnités au titre de l'assurance chômage pour les intermittents du spectacle (artistes interprètes et techniciens) et autres salariés (contrats courts...) du secteur culturel, afin que les intermittents arrivant en fin de droits durant la période de confinement puissent continuer à être indemnisés.

¹ Le nombre d'intermittents du spectacle salariés s'élevait à 192 907 pour la période avril-juin 2019, la masse salariale représentant 795,08 millions d'euros. Il convient de distinguer au sein de celle-ci les montants liés à la catégorie du spectacle vivant : 292,3 millions d'euros, soit 36,8 % du total. Source : Les employeurs des salariés intermittents du spectacle au deuxième trimestre 2019, Pôle Emploi, Statistiques, études et évaluations, 20.003, janvier 2020.



Un décret publié le 15 avril dernier précise les conditions d'application de cette ordonnance¹:

- les demandeurs d'emploi qui épuisent leurs droits voient ceux-ci prolongés dans la limite de 184 jours indemnisés supplémentaires ;
- le délai de douze mois défini pour le calcul des 507 heures de travail est prolongé du nombre de jours compris entre le 1^{er} mars 2020 et une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'emploi, et au plus tard le 31 juillet 2020 ;
- la fin du contrat de travail prise en considération pour l'ouverture des droits se situe dans un délai de douze mois majoré de cinq mois au maximum ;

Le décret permet également le placement des intermittents du spectacle en chômage partiel. Les périodes de suspension du contrat de travail résultant du placement en activité partielle sont retenues au titre de l'affiliation à raison de sept heures (et non cinq) de travail par journée de suspension ou par cachet jusqu'à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'emploi, et au plus tard jusqu'au 31 juillet 2020.

La mise en activité partielle n'élude pas, par ailleurs, la question du reste à charge pour certains intermittents du spectacle. L'indemnisation maximale de l'État pour un cachet devrait être de l'ordre de 225 euros, or de nombreux artistes (solistes, lyriques) disposent de cachets supérieurs, appelés à être couverts à 70 % par les compagnies, les théâtres ou les festivals.

3) La situation des éditeurs et des auteurs

La SACEM évalue à environ 4 000 le nombre d'éditeurs et à 55 000 le nombre d'auteurs-compositeurs dans le secteur musical. Ces deux professions sont fragilisées par une diminution des revenus conséquente liée au report des concerts et, surtout, à la fermeture des lieux de diffusion (clubs, commerces, bars, restaurants qui représentent deux fois plus de revenus que les concerts proprement dits).

Les éditeurs, en large majorité des TPE, sont éligibles au fonds de solidarité et au prêt garanti de l'État. 70 % des éditeurs étant des travailleurs non-salariés, l'accès au chômage partiel s'avère délicat. **De même, les auteurs ne sont pas couverts par le mécanisme d'activité partielle, alors que leur situation s'avère particulièrement difficile puisque** leur rémunération n'intervient qu'au terme de l'exploitation et de la diffusion de leur œuvre.

Le 27 mars 2020, le ministre de la culture a, à l'occasion de la présentation d'un plan d'action en faveur des artistes-auteurs, rappelé qu'ils pouvaient bénéficier du fonds de solidarité ainsi que du report de leurs échéances fiscales et sociales mais aussi de leurs charges fixes (loyer, factures d'eau de gaz et d'électricité). Les artistes auteurs peuvent également bénéficier des indemnités journalières prévues pour faire face à la pandémie. Les entreprises débitrices de droits auprès des organes de gestion collective amenées à contracter un prêt de trésorerie

¹ Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail



peuvent également demander à bénéficier de la garantie de l'État.

L'exposé des motifs du décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 vise ainsi explicitement les artistes-auteurs comme public bénéficiaire du fonds de solidarité. À ce jour, une partie des artistes-auteurs ne peuvent pourtant toujours pas accéder au fonds de solidarité car ils ne disposent pas de numéro SIRET, seul à même de compléter la procédure sur la plateforme informatique dédiée. **Cet obstacle administratif limite de fait l'accès au fonds de la majorité des 270 000 artistes-auteurs français. En effet, seuls 20 à 30 000 auteurs, soumis à l'imposition sur les bénéfices non commerciaux (BNC), disposent d'un numéro SIRET à l'heure actuelle.** La direction générale des finances publiques s'est engagée à faire évoluer le dispositif.

Reste qu'il convient de s'interroger sur la pertinence de l'accès au fonds de solidarité dans les conditions actuelles. **Le mode de calcul de l'assiette et la temporalité retenus sont, en effet, en décalage avec les spécificités de la rémunération des auteurs.** La période prise en compte pour l'évaluation du préjudice est trop courte et apparaît inadaptée, les revenus étant aléatoires et en grande partie différés.